This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 260 063

171
140

191
171
140

DES ÉTATS NEUTRES

AU POINT DE VUE DE

LA CONTREBANDE DE GUERRE

SEC. EAT.
Olivart.
NUM. OBRAS 5444
" 10285

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

171
145

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DES ÉTATS NEUTRES

AU POINT DE VUE DE

LA CONTREBANDE DE GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE 17 FÉVRIER 1903, A 2 HEURES

PAR

JEAN KNIGHT

Licencié ès Lettres

Archiviste Paléographe

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

Président..... M. RENAULT, professeur.

Suffragants... M. LAINÉ, professeur.
M. WEISS, professeur.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1903

OUVRAGES CITÉS

Annuaire de l'Institut de droit international, t. XIV et XV.

Archives diplomatiques, 1898.

AZUNI. — *Système universel de principes du droit maritime de l'Europe.* — Paris, an VI, 2 vol.

BLUNTSCHLI. — *Le droit international codifié.* — Traduit par C. Lardy. — 2e édit., Paris, 1874.

DUMONT. — *Corps universel diplomatique du droit des gens.* — Amsterdam, 1726-1731, t. VI, VII, VIII.

DUPUIS (Charles). — *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines* — Paris, 1899.

HALL (W-E.). — *A treatise on international law*, — 4th ed., Oxford, 1895.

HAUTEFEUILLE. — *Des droits et des devoirs des neutres en temps de guerre maritime.* — 3e éd., Paris, 1868, 3 vol.

— *Histoire..... du droit maritime international.* — 2e édit., Paris, 1865.

HOLLAND (T.-E.). — *Studies in international law.* — Oxford, 1898.

HUBNER. — *De la saisie des bâtiments neutres* (cité par Hautefeuille).

KLEEN (Richard). — *De la contrebande de guerre...,* — Paris, 1893.

— *Le droit de la contrebande de guerre.* — *Revue de droit international.....*, Bruxelles, 1893.

KUSSEROW (Henri de). — *Le devoir d'un gouvernement neutre. — Revue de droit international.....*, Bruxelles, 1874.

LAMPREDI. — *Du commerce des neutres en temps de guerre* (cité par Hautefeuille).

LAWRENCE (T.-J). — *The principles of international law.* — London and New-York, 1895.

MARTENS (G.-F. de). — *Précis du droit des gens moderne de l'Europe.* — 2e édit., Paris, 1864, 2 vol.

ORTOLAN. — *Règles internationales. Diplomatie de la mer.* — Paris, 1864, 2 vol.

PERELS (F.). — *Manuel de droit maritime international.* Traduit par L. Arendt. — Paris, 1884.

PHILLIMORE (Sir Robert). — *Commentaries on international law.* — 3rd ed., London, 1885, 4 vol.

RAYNEVAL (de). — *De la liberté des mers.* — Paris, 1811, 2 vol.

Revue de droit international et de législation comparée. — Bruxelles. — Années 1870, 1874, 1893.

Revue générale de droit international public. — Paris. — Années 1898, 1900.

TWISS (Sir Travers). — *Le droit des gens ou des nations.....* — II : *Des droits et des devoirs des nations en temps de guerre.* — Nouvelle édition, Paris, 1889 (traduit de l'anglais).

VATTEL. — *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle.* — Nouvelle édition par Pradier-Fodéré, Paris, 1863, 3 vol.

WESTLAKE (J.). — *Est-il désirable de prohiber l'exportation de la contrebande de guerre. — Revue de droit international*, Bruxelles, 1870, p. 614.

INTRODUCTION

L'objet de cette étude est d'examiner si le fait de la contrebande de guerre implique pour les états neutres des devoirs spéciaux.

Lorsqu'une guerre éclate entre deux nations, les états qui veulent observer une exacte neutralité doivent s'abstenir de fournir à l'une ou à l'autre, des armes, des munitions ou tout objet pouvant servir à prolonger les hostilités. Et si les sujets de ces états entreprennent de porter des objets de contrebande de guerre à l'un des belligérants, ils s'exposent à être arrêtés en pleine mer par les croiseurs de son adversaire et à voir prononcer par les tribunaux de prises de celui-ci, la saisie de leur cargaison. Si, au contraire, le transport a lieu par terre, ou si les marchandises sont achetées sur le territoire neutre par les agents d'un état belligérant qui se chargent de les faire transporter, les sujets des états neutres qui se livrent à ce commerce ne courent aucun risque et agissent en toute sécurité. Mais l'état qui veut observer une stricte neutralité peut-il laisser

ses sujets exercer un commerce de ce genre et se livrer à des entreprises de contrebande de guerre ?

Pour remplir ses devoirs, un état neutre ne peut se contenter de conserver une exacte impartialité entre les deux belligérants. Les règles de la neutralité moderne obligent cet état à interdire et réprimer tout acte dont la simple tolérance constituerait de sa part une aide portée à l'un des belligérants et il est responsable des infractions que sa négligence a laissé commettre.

On peut se demander si la contrebande de guerre présente le caractère que nous venons d'indiquer et doit être rangée parmi les actes qu'il est du devoir d'un état neutre de réprimer ; ou si, au contraire, n'étant qu'une entreprise commerciale dont les auteurs ne poursuivent qu'un légitime profit, elle peut être librement pratiquée sans engager en rien la responsabilité de l'état neutre.

Cette dernière opinion est la plus conforme à la pratique généralement suivie par les différents états, c'est aussi celle qui a été soutenue par la plupart des auteurs. Le premier système, cependant, a toujours eu ses partisans. Les gouvernements belligérants en ont souvent réclamé l'application, quand tel était leur intérêt ; et plusieurs auteurs ont défendu avec ardeur les théories qui lui sont le plus favorables.

Mais c'est à M. Richard Kleen, son plus chaud

partisan, que ce système doit d'avoir été, dans ces dernières années, exposé en une formule précise et défendu avec autant de conviction que d'habileté.

Cet auteur, ayant été chargé par l'Institut de Droit International de préparer un projet de règlement de la contrebande de guerre, s'inspira, dans la rédaction de ce document, des idées qu'il énonçait en ces termes, comme conclusion d'une étude sur « le droit de la contrebande de guerre », publiée à la même époque[1] : « 1° Ne prohiber que les objets qui, étant faits exprès pour les usages de guerre, y servent spécialement et immédiatement. — 2° Etablir également pour *toutes les occasions* et pour *tous les neutres*, en vertu du droit international, la défense de fournir ces objets aux belligérants et ne permettre en aucune occasion à ceux-ci d'ajouter encore des défenses accidentelles et supplémentaires. »

Dans l'étude longue et substantielle qui précédait cette conclusion, tout tendait à dégager et à démontrer la première de ces deux idées ; rien, au contraire, ne laissait prévoir la seconde : toutefois, le lien qui les unit est des plus étroits. Kleen les prit pour base de son projet de règlement et les développa dans les dissertations dont il accompagna chaque article de ce document.

[1] *Revue de droit international*, Bruxelles....., 1893, p. 7, 124, 239, 389.

Voici le texte de l'article II, consacré aux devoirs des neutres [1] :

§ 5. — Tout Etat neutre doit, non seulement s'abstenir lui-même de fournir aux belligérants, ou à l'un d'eux, des objets de contrebande, mais encore surveiller ses ressortissants et les individus qui se trouvent sur son territoire, afin qu'ils ne leur en fournissent point ; faire interdire par la loi, prévenir et empêcher dans les limites du possible, et punir les délits de contrebande, dans tous les lieux où s'exerce son autorité souveraine. Les législations nationales sur ces points doivent être identiques.

§ 6. — Ces devoirs incombent aux neutres, autant par rapport au commerce *passif*, par lequel des objets de contrebande seraient livrés à un belligérant, ses agents ou ses ressortissants, sur le territoire neutre ou dans les ports neutres, que par rapport au commerce *actif*, par lequel les objets seraient transportés dans un lieu relevant directement de l'ennemi. Du moment que des objets de cette nature sont sciemment transmis au belligérant, la responsabilité de l'Etat ou du citoyen neutre est engagée, que l'acte contraire à la neutralité soit commis ou toléré sur son propre territoire ou hors de ses frontières.

Cette extension des règles de la contrebande au commerce passif et au transport des armes par terre est justifiée. C'est, en effet, lorsque les commerçants

[1] *De la contrebande de guerre.....*, p. 43-44, 59.

neutres se trouvent à l'abri des risques de la saisie en pleine mer que le belligérant lésé doit surtout réclamer l'intervention préventive et répressive de l'état neutre. D'ailleurs, le résultat de ces diverses opérations étant toujours de fournir sciemment des armes et munitions à un belligérant, le délit, s'il y en a un, est le même dans tous les cas.

Si nous avons été amené, dès les premières pages à citer les ouvrages de Kleen, ce n'est pas que l'objet de ce travail soit d'en faire la critique ; mais l'examen d'une question qu'il a récemment étudiée nous obligera souvent à citer ses arguments et à les discuter.

Après ce rapide exposé, nous pouvons préciser le sujet de cette étude.

Doit-on reconnaître à un état neutre le devoir de prohiber à ses sujets et sur son territoire, et de réprimer, le transport à destination des belligérants et la vente à leurs agents, d'objets de contrebande de guerre? L'état neutre est-il responsable des infractions à ces prohibitions ?

Telles sont les deux questions, qui n'en font qu'une présentée sous deux aspects différents, auxquelles nous essaierons de répondre.

Nous commencerons par examiner la conduite suivie sur ce point par les principales puissances durant les derniers siècles, et particulièrement pen-

dant celui qui vient de se terminer, pour voir l'état actuel du droit positif sur cette matière.

Puis, après avoir passé en revue les opinions des différents auteurs sur cette question, nous en aborderons la discussion, telle qu'elle se pose dans les conditions actuelles de la neutralité et de l'état de guerre.

CHAPITRE PREMIER

De la pratique des États neutres en ce qui touche la contrebande de guerre.

Au XVII^e^ et au XVIII^e^ siècle, de nombreux traités contiennent des dispositions relatives à la la contrebande de guerre. Les puissances contractantes se préoccupent de s'assurer les avantages de la neutralité, en stipulant que, lorsque l'une d'elles sera en guerre, elle laissera les sujets de l'autre commercer librement avec ses ennemis, exception étant faite des objets de contrebande de guerre. Voici le texte des articles du traité des Pyrénées, contenant cette clause :

« X. Tous les sujets du Roi très chrétien pourront en toute sûreté et liberté... trafiquer dans tous les... États qui sont ou seront en paix, amitié ou neutralité avec la France,... sans qu'ils puissent être troublés ou inquiétés dans cette liberté par les navires... appartenans au Roi catholique... à l'occasion des hostilités qui se rencontrent ou pourraient se rencontrer entre ledit Seigneur Roi catholique et les-

dits... Etats... qui sont ou seront en paix, amitié ou neutralité avec la France...

XI... Bien entendu, toutefois que pendant la durée de ladite guerre, les sujets du Roi très chrétien s'abstiendront d'y porter... marchandises de contrebande (suit énumération). [1] »

L'article XIII du traité d'Utrecht exprime la même restriction :

« Cette liberté de navigation et de commerce s'étendra à toute sorte de marchandises à la réserve seulement de celles qui sont exprimées dans l'article suivant et désignées sous le nom de contrebande de guerre. [2] »

On trouve des articles rédigés d'une façon analogue dans les traités de la France avec la Hollande du 27 avril 1662 [3], avec l'Angleterre, du 24 février 1677 [4], dans le traité de Nimègue [5], et dans beaucoup d'autres conclus au XVII[e] et au XVIII[e] siècle.

Comme on a pu le remarquer par les exemples que nous venons de citer, ces traités excluent les marchandises de contrebande de la liberté de commerce, mais ne parlent pas de l'obligation, pour

[1] Dumont, t. VI, 2[e] partie, p. 266.
[2] *Id.*, t. VIII, 1[re] partie, p. 348.
[3] *Id.*, t. VI, 2[e] partie, p. 414 : art. XXVII et XXVIII.
[4] *Id.*, VII, 1[re] partie, p. 328 : art. III et IV.
[5] Le 24 septembre 1678, entre la France et la Hollande, *loc. cit.*, t. VII, 1[re] partie, p. 359 : art. XIV, ss.

l'état neutre, d'en interdire le transport à ses sujets. Il faut toutefois ajouter qu'il est stipulé dans la plupart de ces traités que, pour l'exécution de ces prescriptions, les capitaines des bâtiments devront montrer leurs passeports et connaissements certifiés par les officiers de l'amirauté du port de départ. Quand ces papiers étaient en règle, les belligérants s'en rapportaient à ces certificats délivrés au nom de l'état neutre qui se trouvait donc garant de la bonne foi de ses sujets. Il intervenait ainsi dans l'exécution des prohibitions, bien que rien ne fût stipulé sur ses devoirs.

Dans quelques autres traités, au contraire, l'obligation pour l'état neutre d'interdire à ses sujets de se livrer à la contrebande de guerre est soigneusement spécifiée. Tel est le traité de marine entre l'Espagne et la Hollande, du 17 décembre 1650, dont l'article V est ainsi rédigé :

« Et quant aux... Etats... étants en amitié ou neutralité avec les dites Provinces-Unies, bien qu'ils se trouvent en guerre avec ledit Seigneur Roy [d'Espagne], n'y pourront être portées marchandises de contrebande... et pour d'autant mieux l'empêcher, lesdits Seigneurs Etats en feront défenses bien expresses par placarts et édits... [1] »

[1] Dumont, t. VI, 1re part., p. 570.

Ainsi, dans ce traité, le principe de l'obligation pour l'état neutre d'interdire à ses sujets les transports de contrebande de guerre est formellement déclaré ; mais rien n'est stipulé quant à l'exécution de cette prohibition. Le traité entre la Hollande et l'Angleterre du 5 avril 1654 oblige, au contraire, l'état neutre à s'opposer efficacement aux transports illicites [1]. De même dans les traités de l'Angleterre avec la Suède de 1691, avec le Danemark de 1780 [2]. Chaque état s'engage à interdire à ses sujets les transports de contrebande et à les réprimer sévèrement.

Par les derniers traités que nous venons de citer, le gouvernement anglais s'engageait à interdire les transports de contrebande à ses sujets. Si nous passons maintenant à une époque contemporaine, nous lui trouvons une attitude fort différente. C'est pendant la guerre de 1870 que s'éleva à ce sujet le conflit le plus intéressant. Le gouvernement français se procurant en Angleterre des armes en grande quantité, le comte Bernstorff, ambassadeur de Prusse à

[1] Dumont, t. VI, 2e part. p. 74 (en latin). Voici le texte de l'art. VII : « Item quod neutra Republica... hostes aut rebellos quocunque subsidio... fovebit vel adjuvabit, sed *expresse contradicet atque efficaciter obstabit* ne quid auxilii... ab ullo qui aut ex populo, incolis, vel commorantibus in alterutra Republica fuerint, ullis istius modi hostibus aut rebellibus predictis. »

[2] Phillimore : *Commentaries*, t. III, p. 466 ss.

Londres, remit à lord Granville une note datée du 1er septembre, protestant contre la manière dont le gouvernement britannique observait la neutralité [1]. Les termes assez peu judicieux dans lesquels ce document était rédigé, en rendaient la réfutation facile. Pour justifier sa réclamation, l'ambassadeur s'efforçait longuement de démontrer que la Grande-Bretagne devait, dans cette guerre, observer vis-à-vis de la Prusse une neutralité favorable. Par de semblables arguments, il semblait reconnaître lui-même que les devoirs d'une neutralité stricte n'obligeaient pas le cabinet britannique à interdire sur son territoire, la vente au gouvernement français d'armes et de munitions. De plus, la Prusse avait été bien éloignée de toujours observer la conduite qu'elle prétendait alors imposer aux neutres. Pendant la guerre de Crimée, la Russie s'était librement procuré, sur le territoire prussien, toutes les armes et munitions qui lui avaient permis de prolonger la lutte.

Lord Granville répondit aux réclamations du comte Bernstorff dans une note où il démontrait aisément la correction de la conduite de son gouvernement et l'impossibilité d'admettre une telle prétention. L'idée ayant été émise de réunir une conférence internationale où cette question serait

[1] *Revue de droit international.....* Bruxelles, 1870, p. 614 ss. : article de Westlake.

discutée, lord Granville ajouta « que le gouvernement de Sa Majesté serait prêt à entrer en consultation avec d'autres puissances, quant à la possibilité d'adopter en commun une règle plus stricte ; que, cependant, il y avait peu à espérer de voir aboutir ces efforts à un résultat pratique dans le sens indiqué par le gouvernement de l'Allemagne du Nord. » C'était exprimer en termes polis mais formels son dissentiment, même sur ce projet de conférence [1].

Lord Granville et ses collègues demeurèrent fermes dans leur attitude, pendant toute la guerre, et, bien qu'une partie de la presse britannique, gagnée d'ailleurs à la cause de la Prusse, ait soutenu les réclamations du cabinet de Berlin, l'opinion publique anglaise montra que l'attitude du gouvernement britannique était pleinement approuvée par l'ensemble de la nation [2].

[1] Interprétant, après Bluntschli, d'une façon tendancieuse, les notes de lord Granville dont le véritable sens n'est cependant pas douteux, Kleen déclare (p. 51, en note) que le gouvernement anglais reconnut que « les obligations neutres sont devenues plus strictes avec les progrès de la civilisation. Et le ministre des affaires étrangères se déclare prêt à prendre part à un examen en commun, en vue d'établir des règles plus sévères ». La citation que nous avons faite montre ce qu'il y a de vrai sur ces dispositions de lord Granville, du moins quant au point spécial de la contrebande de guerre.

[2] La *Revue de droit international*..... de Bruxelles publia en 1870 (p. 614 ss.) un article de Westlake, auquel nous emprun-

C'était cependant à cette époque que se poursuivaient, entre l'Angleterre et les Etats-Unis, les négociations qui devaient aboutir, en mai 1871, à la conclusion du traité de Washington, réglant certains devoirs des neutres dans les guerres maritimes. Quelques auteurs prétendent que les puissances signataires de cet acte ne pourraient, sans en « désavouer le principe » [1], refuser de reconnaître l'obligation d'interdire à leurs sujets la contrebande de guerre. C'est là, à notre avis, une affirmation bien téméraire. Mais nous aurons l'occasion de revenir sur cette question. Qu'il nous suffise de dire ici que la conduite des deux états resta sur ce point ce qu'elle avait été auparavant et que, d'ailleurs, le lord chancelier déclara le 2 juillet 1871, à la chambre des lords, « que les Etats-Unis, aussi bien que la Grande-Bretagne, restent attachés au principe pratique que la neutralité n'est pas violée en livrant des armes aux belligérants » [2].

tons les renseignements qui précèdent, intitulé : *Est-il désirable de prohiber l'exportation de la contrebande de guerre ?*

Après une substantielle étude l'auteur conclut énergiquement en faveur de la négative. On lit en note : « Le mémoire dont nous donnons ici la traduction, a été lu par M. Westlake au congrès de l'Association anglaise des sciences sociales à Newcastle-sur-Tyne, le 23 septembre dernier (1870). La discussion qui a suivi a montré que le sentiment le plus général était conforme aux vues de M. Westlake. »

[1] Kleen, *De la contrebande de guerre*, p. 51.

[2] *Revue de droit international*, 1874, p. 62, dans un article

Lorsqu'éclata la guerre russo-turque de 1877, la Grande-Bretagne se montra, en effet, fidèle à ce principe : « Le Gouvernement de Sa Majesté, déclara le cabinet de Saint-James, a toujours soutenu que, d'après le droit des gens, le sujet d'un état neutre qui transporte de la contrebande de guerre ne commet aucun délit contre son propre souverain et qu'un état neutre n'est pas obligé de punir ses sujets pour avoir porté par mer des objets de cette nature à un belligérant[1]. »

A une époque encore plus récente, nous retrouvons les mêmes idées dans la longue déclaration de neutralité publiée par le gouvernement britannique, le 23 avril 1898, à propos de la guerre

de H. de Kusserow. — Cette formule que nous transcrivons textuellement présente dans la forme une fâcheuse équivoque : la neutralité serait certainement violée, si c'était l'état lui-même qui fournissait des armes aux belligérants.

[1] Cité par M. Den Beer Poortugael : *Annuaire de l'Institut de droit international*, XIV, p. 46. Voici en anglais la suite de la citation : « ..... and that a neutral state is not bound to punish its subjects who seek to carry such goods across the seas to a belligerent, the only penalty for so doing being the seizure and condamnation of the goods if intercepted by the enemy during their transport. — The existence of war inflicts sufficiently onerous burdens on neutral commerce and Her Majesty's Government has no intention of adding to them by the imposition of restrictions on the trade of his country, in excess of the recognized practice of neutral states. »

hispano-américaine[1]. Ce document rappelle minutieusement les règles de Washington et les prescriptions de l'Enlistment Act ; il avertit les contrevenants à ces lois des peines qu'ils pourront encourir. Mais ceux qui porteront à un belligérant des « objets considérés ou regardés comme contrebande de guerre suivant la loi ou les usages modernes des nations » sont simplement prévenus qu'ils s'exposeront à la saisie et à des peines de droit international, et ne pourront réclamer la protection du gouvernement britannique.

Les États-Unis d'Amérique suivirent avec plus de constance encore, s'il est possible, que la Grande-Bretagne, le système de laisser leurs sujets se livrer à la contrebande de guerre. Pendant les grandes guerres maritimes de la révolution, ils eurent plusieurs fois l'occasion de repousser les réclamations que leur adressèrent les gouvernements de France et d'Angleterre. Jefferson répondit le 15 mai 1793 au ministre britannique qu'il serait « difficile en principe et impossible en pratique » de faire droit à ses réclamations[2]. Quelques années plus tard, les instances du gouvernement français furent de même repoussées.

[1] *Archives diplomatiques*, III, p. 216.

[2] *Annuaire de l'Institut de droit international*, XIV, p. 57. Cité par M. Den Beer Poortugael. Voici la citation com-

Cette question ayant été portée devant la cour suprême, l'attorney-general déclara, le 20 janvier 1796, que si, individuellement, les citoyens des États-Unis faisaient un commerce de contrebande avec l'une ou l'autre des puissances belligérantes, ni l'une ni l'autre ne pouvait en faire un grief au gouvernement de la nation neutre, en l'accusant de déroger à la neutralité ; qu'on ne considérait pas comme un devoir imposé à une nation par l'état de neutralité d'empêcher ses marins de s'employer à un commerce de contrebande ; et qu'il n'y avait pas de cas où une nation neutre eût exercé ou tenté d'exercer son autorité en empêchant des usages ou des pratiques de ce genre. Les arrêts rendus par la cour suprême furent conformes à cette opinion de l'attorney-general [1].

plète : « Our citizens have always been free to make, vend and export arms. To suppress their callings, the only means perhaps of their subsistence, because a war exists in foreign and distent countries in which we hawe no concern, would scarcely be expected. It would be *hard in principle and impossible in practice*. The law of nations therefore respecting the rights of those at peace, does not require of them such an internal derangement in their occupations. It is satisfied with the external penalty pronounced in the president's proclamation, that of confiscation of such portion of these arms as shall fall into the hands of the belligerent powers on their way to the ports of their enemies. »

[1] Twiss (sir Travers). *Le droit des gens ou des nations,*

Pendant la guerre entre le Mexique et le Texas, le gouvernement des États-Unis émit un avis encore plus catégorique : il déclara, par l'organe du secrétaire d'État, qu'un état neutre ne pouvait, sans manquer à ses devoirs, se départir de l'abstention sur ce point. « Le commerce d'articles de contrebande, écrivit M. Webster le 8 juillet 1842, se fait aux risques de ceux qui s'y livrent, sous les responsabilités et les peines prescrites par le droit des gens ou par des traités particuliers. Par conséquent, s'il est vrai que des citoyens des États-Unis se soient livrés à un commerce au moyen duquel le Texas, ennemi du Mexique, était approvisionné d'armes et de munitions de guerre, le gouvernement des États-Unis, néanmoins, n'était ni tenu de l'empêcher, *ni n'aurait pu l'empêcher sans déroger manifestement aux principes de la neutralité*, et il n'est nullement responsable des conséquences. »[1]

Durant la guerre de Sécession, le gouvernement fédéral, qui faisait lui-même de nombreux achats

Paris 1889 ; II, p. 295. — D'après *Opinions of the attorney general*, 1852, V, p. 62, — et *Kent's Commentaries*, I, p. 142.

[1] Twiss, *op. cit.*, p. 294. — D'après Webster's works, VI, p. 452 ; cité ds. : Wheaton's *Elements*, 6e éd. IV, p. 571.

Voir aussi sur l'attitude des États-Unis pendant la guerre de Crimée, *Revue de droit international.....*, 1870, p. 616-618, art. de Westlake.

d'armes et de munitions en Angleterre et en France, adressa cependant de vives réclamations à ces deux états pour les envois qui permettaient aux confédérés de prolonger la lutte. Mais, loin de se départir du principe qu'il avait toujours suivi et dont il réclamait encore le bénéfice, il appuyait ses réclamations sur ce fait que, ses adversaires n'étant que des rebelles, c'était indûment que les états neutres les traitaient en belligérants[1].

Immédiatement après la guerre de Sécession, pendant l'expédition du Mexique, nous trouvons une nouvelle déclaration de l'attorney-general s'exprimant en termes également nets sur le commerce passif des armes et munitions et sur la contrebande de guerre : « ..... Les neutres peuvent légalement vendre sur leur territoire à un acheteur belligérant ou porter eux-mêmes aux puissances belligérantes, des articles de contrebande soumis au droit de saisie *in transitu*. Le droit de transport du neutre et le droit de saisie du belligérant sont deux droits opposés et inconciliables (conflicting rights); et aucune des deux parties ne peut accuser l'autre d'un délit[2]. »

[1] *Revue de droit international.....*, 1870, p. 618, art. de Westlake.

[2] *Annuaire de l'Institut de droit international*, XIV, p. 48 : texte anglais cité par M. Den Beer Poortugael.

Lorsqu'éclata la guerre franco-allemande, le président Grant, dans sa proclamation de neutralité du 22 août 1870, déclara que les lois des États-Unis autorisaient, « sans restriction du fait de la présente guerre, la fabrication et la vente, sur le territoire des États-Unis, des armes, munitions et autres articles habituellement qualifiés de contrebande de guerre[1]. » Le gouvernement français acheta librement et en abondance des armes et munitions aux États-Unis, comme en Angleterre. Les réclamations du gouvernement allemand n'eurent d'autre résultat que de faire interdire les ventes directes des arsenaux de l'état américain aux agents français. Cette restriction fut d'ailleurs sans effet pratique : les ventes publiques d'armes ayant continué, les commerçants n'achetaient les armes et munitions que pour les faire parvenir immédiatement à la France[2].

[1] *Loc. cit.*, citation en anglais. — Traduction dans les *Archives diplomatiques*, 1871-72, p. 408.

[2] Kleen rend compte de cet incident dans les termes suivants (p. 51) : « Tandis que les autorités judiciaires maintenaient la prétention que le transport d'armes ne serait point contraire au droit international : et, tandis que ces transports s'effectuaient sur une grande échelle, des ports nord-américains aux belligérants, par exemple dans la guerre de 1870-71, d'autre part le président de l'Union a dû finir par faire droit aux plaintes et réclamations de la partie adverse, en reconnaissant officiellement que l'exportation d'armes, étant contraire à la neutralité, ne devait pas être permise par l'État. »

Au moment de la déclaration de la guerre russo-turque, le 3 mai 1877, le secrétaire d'État Evarts déclara applicables les mêmes principes de neutralité que pendant la guerre de 1870. Quelques années plus tard, il écrivait : « ..... Un tube lance-torpilles, en cinq parties prêtes à être ajustées, bien que constituant de la contrebande de guerre, peut être exporté du territoire des États-Unis, sans que la neutralité soit violée [1]. »

Si nous examinons maintenant la conduite du gouvernement prussien puis allemand, nous la trouvons moins nette que celle des états dont nous venons de nous occuper. Son opinion semble s'être modifiée suivant ses intérêts, tout en restant assez vague.

Pendant la guerre de Crimée, la question de la contrebande proprement dite n'avait pour la Prusse, par suite de sa position géographique, qu'un intérêt insignifiant. Mais le gouvernement de Berlin autorisa sur son territoire le commerce des armes et munitions de guerre, et leur transport à la frontière russe : on vit même un convoi de poudre escorté jusqu'à la frontière par un détachement de police. Il y eut, toutefois, des ordonnances de prohibition ;

[1] *Annuaire.....* XIV, p. 47-48 ; M. Evarts à M. Sherman, le 14 novembre 1879.

mais elles n'interdisaient que le transit des armes et munitions, et avaient pour but d'empêcher le transport par le territoire prussien des articles achetés en Belgique : leur résultat pratique fut de débarrasser les commerçants prussiens d'une concurrence gênante. Il ressort de ces faits que la conduite du gouvernement de Berlin pendant la guerre de Crimée fut inspirée non par le désir de favoriser l'un des belligérants, mais par celui de permettre au commerce et à l'industrie de la Prusse de tirer des événements le plus de profits possible [1].

Lorsqu'éclata la guerre de 1870, le gouvernement britannique suivit une conduite identique. Nous avons déjà vu quelle fut l'attitude de la Prusse en présence de cette situation. Son ambassadeur à Londres adressa de vaines réclamations. D'ailleurs le comte Bernstorff n'avait pas un sentiment bien net des devoirs de l'État neutre en ce qui touche la contrebande. Dans les notes qu'il adressa à lord Granville, cet ambassadeur ne reprocha pas précisément au gouvernement britannique de violer la neutralité, mais d'en observer une favorable à la France. Il estimait donc qu'un état neutre était libre de régler sa conduite sur ce point suivant ses sentiments [2].

[1] *Revue de droit international...*, 1870, p. 614 ss. Article de Westlake.

[2] *Loc. cit.*

Cependant, l'intérêt que la Prusse aurait eu pendant cette guerre à faire reconnaître l'obligation pour les gouvernements neutres d'interdire à leurs sujets la contrebande de guerre, laissa sur l'esprit de Bismarck une impression qui ne fut pas, semble-t-il, immédiatement effacée. Au commencement de 1872, la question de la notification aux puissances des règles de Washington ayant été soulevée, le chancelier déclara que, pour qu'il pût accepter les principes de neutralité posés à l'égard de l'armement et de l'équipement des navires, il faudrait qu'ils fussent étendus à la livraison des armes et autres munitions de guerre : lord Granville répondit que cette condition était impossible à remplir [1].

A une époque récente, le gouvernement allemand agit dans un sens conforme à l'opinion émise par Bismarck. Le 14 janvier 1900, il défendit à l'usine Krupp de livrer les munitions commandées par l'Angleterre en guerre avec le Transvaal. Il faut ajouter que cette mesure était une satisfaction accordée au sentiment public [2].

La France, au contraire, tint pendant cette même

[1] *Même revue*, 1874, p. 62. Article de Kusserow, d'après une dépêche du comte de Beust au comte Andrassy de mars 1872 (livre rouge de 1872).

[2] *Revue générale de droit international public*, 1900, p. 792. Chronique des faits internationaux.

guerre une conduite différente. Un journal ayant avancé que le gouvernement avait interdit à des compagnies françaises la fourniture et le transport de matériel de guerre au Transvaal, cette assertion fut officiellement démentie [1].

En s'opposant à ces envois, le Gouvernement de la République se serait départi de la conduite habituelle à la France. Jamais elle n'empêcha ses sujets de se livrer à la contrebande de guerre : ses déclarations de neutralité, notamment, sont muettes sur ce point [2].

C'est dans les documents de ce genre publiés par les différents États à l'occasion de la guerre hispano-américaine que nous trouverons un témoignage récent de la pratique suivie par eux sur le point que nous étudions.

Le gouvernement des Pays-Bas, dans sa notification du 26 avril 1898, appelle l'attention des sujets néerlandais « sur le danger inhérent à la vente ou

[1] *Revue générale...*, 1900, p. 792 : Chronique des faits internationaux. — Cette assertion parut dans l'*Echo de Paris* ; les compagnies visées étaient le Canet et la Cie des Chargeurs Réunis : le démenti fut publié dans l'*Agence Havas*.

[2] Par exemple la déclaration de neutralité du 27 avril 1898 à l'occasion de la guerre hispano-américaine. Toutefois, à l'époque de la déclaration de 1854, le gouvernement de Napoléon III montra des dispositions opposées. Voir *Revue de droit international...*, 1874, p. 79, art. de Kusserow.

au transport de matériel de guerre ou d'autre contrebande au profit des belligérants [1] ».

Il traite ainsi séparément de la contrebande de guerre et des actes contraires à la neutralité, et n'ajoute à son avertissement aucune défense ou prohibition.

La déclaration de neutralité de la Russie du 18-30 avril 1898 ne parle pas de la contrebande. On y voit simplement que les sujets russes « sont tenus de remplir les obligations que comporte l'état de neutralité. Ceux qui contreviendraient à ces dispositions seront responsables devant la loi et ne pourront en aucun cas recevoir aide ou protection de la part du gouvernement impérial ou de ses agents diplomatiques et consulaires à l'étranger... » [2] Rien n'indique que ces dispositions visent la contrebande de guerre qui est, comme nous le disions, passée sous silence.

Dans sa proclamation du 28 avril 1898 [3], le gouvernement portugais mentionne expressément, au contraire, la contrebande de guerre. On lit à l'art. V : « Est autorisé le transport sous pavillon portu-

[1] *Revue générale...*, 1898 : document 32. — *Archives diplomatiques*, 1898, II, p. 250.

[2] *Même revue*, 1898 : doc. 36.

[3] *Même revue*, 1898 : doc. 35. — *Archives diplomatiques*, 1898, II, p. 254.

gais de tous les objets de commerce licite appartenant à des sujets de l'une ou de l'autre des puissances belligérantes... *Sont expressément exclus de la disposition du présent article, les objets pouvant être considérés comme contrebande de guerre...* » Ainsi le gouvernement portugais ne se contente pas d'avertir ses sujets des risques auxquels ils s'exposent de la part des belligérants, il leur interdit, en son propre nom, les transports de contrebande. Il faut remarquer qu'il ne vise que les transports maritimes et ne parle pas du commerce passif ni des transports par terre qui doivent donc être considérés comme licites : bien qu'il s'agît d'une guerre maritime et coloniale, la position du Portugal, voisin de l'Espagne, donnait à la question des transports par terre une grande importance. Quant aux défenses édictées, l'article VI en indique la sanction : « Le gouvernement n'accordera aucune protection contre les actes ou mesures des belligérants vis-à-vis des sujets portugais qui n'observeraient pas les prescriptions du présent décret. La disposition du présent article ne porte pas préjudice aux actions criminelles qui pourraient avoir lieu aux termes de la législation en vigueur. » Les termes de cet article diffèrent peu de ceux des articles analogues contenus dans les proclamations de neutralité des autres États. La réserve contenue dans sa seconde partie

ménage au gouvernement portugais le moyen de faire respecter ses défenses par ses sujets ; mais, en somme, si le principe de l'interdiction de la contrebande par l'état neutre est nettement exprimé dans ce document, cette défense n'est corroborée par aucune sanction précise.

Cette même interdiction est exprimée avec encore plus de netteté et de précision à l'article IV de la proclamation de neutralité du Brésil, du 25 avril 1898 [1], ainsi rédigé : « Sera absolument prohibée l'exportation des articles de guerre des ports du Brésil pour ceux de l'une quelconque des puissances belligérantes, sous le pavillon brésilien ou celui d'une autre nation. » Cette prohibition, bien que ne s'appliquant qu'aux exportations maritimes, est plus complète et mieux rédigée que celle contenue dans la proclamation portugaise ; mais elle n'est sanctionnée par la menace d'aucune peine.

Une circulaire, en date du 2 mai 1898, envoyée par le gouvernement de Colombie aux gouverneurs des provinces, contient aussi le principe de l'interdiction ; mais les termes employés sont pleins d'obscurité et de réticences [2].

[1] *Revue générale...*, 1898, document 1.

[2] *Id.*, document 5. — Cette circulaire rappelle aux gouverneurs une résolution du 18 juin 1891, d'après laquelle ils doivent : « 1° Empêcher l'envoi d'armes, de munitions

Nous avons vu la conduite de quelques États, sur le point que nous étudions, dans leurs rapports internationaux ; il nous reste à examiner leur législation pour voir s'il s'y trouve quelques dispositions conformes aux exigences du nouveau système.

En France, la loi du 13 avril 1895, modifiant celle du 14 août 1885, permet au gouvernement d'interdire par décret l'exportation des armes, pièces d'armes et munitions. Mais il ressort de la rédaction même de cette loi et des explications qui en précédèrent le vote, qu'elle n'a été faite que dans un but de défense nationale pour empêcher les exportations d'armes à destination d'États contre lesquels nos armées pourraient être engagées [1]. Il faudrait méconnaître

et autres éléments de guerre, vers les bateaux de chacune des escadres belligérantes. — 2° Empêcher l'envoi des mêmes articles sur bateaux marchands, toutes les fois qu'un agent autorisé dénonce le chargement comme destiné aux forces qui font la guerre. » — La première de ces deux prescriptions peut être considérée comme une application des règles de Washington. Quant à la seconde elle serait conforme au principe de l'interdiction par l'état neutre, des envois d'armes ; mais la condition qu'elle mentionne en écarte l'application dans la plupart des cas.

[1] Voici le texte de l'article 11 de la loi du 14 août 1885 :

« En cas de guerre nationale et continentale, un décret rendu sur la proposition du ministre de la guerre, peut interdire l'exportation des armes, pièces d'armes et munitions de toute espèce. » La loi du 13 avril 1895 le remplaça par le texte suivant : « Des décrets rendus sur la proposi-

l'intention du législateur et détourner cette loi de son esprit et de son but pour la faire servir à imposer de nouveaux devoirs de neutralité.

La loi anglaise de 1853 a sur ce point le même caractère que notre loi de 1895. Une de ses dispositions autorise le gouvernement britannique à interdire l'exportation des armes et munitions, sous peine de confiscation. Mais sur une question posée à la Chambre des Lords, le 8 août 1870, lord Hatherley, chancelier du ministère libéral alors au pouvoir

tion du ministre de la guerre et sur l'avis conforme du ministre du commerce et du ministre des finances, peuvent interdire l'exportation des armes, pièces d'armes et munitions de toute espèce... » L'abstention du ministre des affaires étrangères est significative.

Dans la séance de la Chambre du 6 avril 1895, où cette loi fut votée d'urgence, les ministres Lebon et Zurlinden déclarèrent que la formule de la loi de 1885 était trop restrictive, les armes exportées pouvant être « destinées à des pays dans lesquels les forces militaires de la République sont engagées ». Enfin, d'après les déclarations des deux ministres, le but immédiat de cette loi était d'empêcher que des armes ne fussent envoyées de France à Madagascar (*Journal officiel*, 1895. Comptes rendus de la Chambre des Députés).

Pendant la révolte de Cuba le gouvernement se servit de cette loi pour interdire, à la demande de l'Espagne, les exportations d'armes à destination de Cuba : c'était détourner cette loi du but pour lequel elle avait été faite. Mais si sa lettre même de la loi permettrait au gouvernement d'interdire les envois d'armes à des belligérants, son esprit ne lui en impose certainement pas l'obligation.

et lord Cairns, chancelier du dernier ministère tory, s'accordèrent pour déclarer que le seul but de cette loi était de permettre au gouvernement de retenir, le cas échéant, dans le pays et pour son propre profit, les armes et munitions qui s'y trouvaient[1]. Il n'y a donc dans les législations anglaise et française rien de conforme aux exigences du nouveau système ; et ces deux États, pour imposer à leurs sujets de nouveaux devoirs, seraient obligés de promulguer de nouvelles lois ou de faire une application abusive de celles qui existent.

Ainsi, quoiqu'on rencontre sur ce point bien des divergences et bien des contradictions, dans la pratique généralement suivie jusqu'à l'époque actuelle, un État neutre n'est pas considéré comme responsable des actes de contrebande de ses sujets et ne fait rien pour les leur interdire. D'ailleurs, aucune évolution sensible des choses ne tend actuellement à modifier cette pratique. Les prétentions que nous avons vu émettre plusieurs fois par les belligérants, trouvent leur explication naturelle dans les nécessités et les passions de la guerre. Mais, sauf quelques

[1] *Revue de droit international...*, 1870, p. 635, note de Westlake. — Customs consolidation act de 1853, sect. 150. Westlake remarque avec raison que bien que cette opinion n'ait pas la valeur juridique d'un arrêt judiciaire, elle tire de l'accord des deux chanceliers une autorité péremptoire.

exceptions peu importantes, explicables par des circonstances particulières et, de plus, sans portée pratique, les États neutres ont constamment refusé de se reconnaître obligés d'imposer eux-mêmes à leurs sujets, les règles de la contrebande de guerre.

Au reste, cette situation n'est pas contestée. M. Kleen, lui-même reconnaît que, « d'après l'ancien système, l'État neutre n'était pas responsable du commerce illicite de ses sujets [1]. » Nous allons examiner maintenant les diverses théories des auteurs, pour voir ce qu'elles ont de conforme à l'un ou l'autre des deux systèmes.

[1] *Revue de droit international...*, 1893, p. 126 : « Le droit de la contrebande de guerre », par R. Kleen.

CHAPITRE II

Opinions des auteurs sur la conduite de l'Etat neutre en ce qui touche la contrebande de guerre.

Si nous cherchons d'abord les auteurs favorables au nouveau système, à leur tête nous trouvons Hauteteuille. Bien que s'inspirant de principes fort différents de ceux de Kleen, il est un précurseur, on peut dire enthousiaste, de la même théorie.

Dédaignant le terre à terre des considérations pratiques, c'est sur des bases purement métaphysiques qu'il appuie son opinion. Parmi les devoirs internationaux, les uns dérivent du droit primitif, les autres du droit secondaire. Or c'est en vertu du droit primitif et « divin » que les neutres doivent s'abstenir de tout commerce illicite. Cette abstention est une « des branches » de ce devoir général... qui défend aux peuples restés spectateurs tranquilles de la lutte d'y prendre aucune part active, d'avoir aucune participation directe aux actes de la guerre[1]...

[1] *Des droits et des devoirs des neutres en temps de guerre maritime*, II, p. 66.

— Le droit primitif, ajoute ailleurs notre auteur, impose au peuple qui désire rester tranquille spectateur de la guerre survenue entre deux autres nations, comme premier devoir, l'abstention complète de tout acte direct ou indirect d'hostilité. S'il existe un genre de commerce qui soit de nature à constituer une immixtion aux actes hostiles, le neutre devra s'en abstenir... La vente des armes, des munitions de guerre doit être considérée comme un acte hostile au moins indirect [1]... »

Ce paroles condamnent également le transport d'objets de contrebande de guerre aux belligérants, et le commerce passif des armes et munitions sur le territoire neutre [2].

C'est sur le devoir du peuple neutre en général, qu'Hautefeuille s'est exprimé, sans distinguer en particulier celui de l'état. Mais il résulte nécessairement de toute cette théorie qu'il considère l'état neutre comme obligé d'imposer à ses sujets ce devoir dérivé du « droit primitif », et comme responsable de son exécution.

Hautefeuille cite comme faisant découler le devoir de s'abstenir de tout commerce illicite des principes mêmes de la neutralité, Hubner et Rayneval. Ces

[1] *Histoire... du droit maritime international*, p. 62-63.

[2] Hautefeuille condamne formellement ce commerce passif (*Des droits et des devoirs des neutres...*, II, p. 152).

deux auteurs considèrent le commerce de contrebande comme une part prise à la guerre, comme un acte hostile [1].

Parmi les auteurs anglais, sir Robert Phillimore déclare, contrairement à la pratique suivie par son gouvernement, que l'état neutre ne doit pas permettre la vente sur son territoire d'armes et de munitions à un belligérant. Quant à la contrebande de guerre proprement dite, il la considère comme formellement contraire à la neutralité [2]. Après les opinions qu'il émet, il est hors de doute que cet auteur ne reconnaisse l'état neutre comme responsable de la con-

[1] Hautefeuille, *Des droits et des devoirs...*, II, p. 72-73. Il cite : Hubner, *De la saisie des bâtiments neutres* (t. I, part. II, ch. I, § 1) : « Assister un peuple contre son ennemi, c'est, sans contredit, prendre part à la guerre, sortir de cet équilibre raisonnable qui caractérise les nations véritablement neutres, et s'exposer à souffrir des rigueurs, des violences ou des hostilités de la part de la partie adverse. » — Rayneval (de) : *De la liberté des mers* (t. II, l. III, c. VI) : « On a généralement établi une exception à l'égard des neutres, comme fondée sur le droit des gens, c'est-à-dire sur le principe de propre conservation. Suivant cette exception, les neutres ne peuvent faire un commerce *dangereux* en faveur de l'une des nations en guerre, car ils la mettraient plus ou moins en état de nuire à son ennemi ; ils cesseraient donc d'être impartiaux, par conséquent neutres ; ils commettraient un acte hostile. » — On voit que les opinions exprimées par ces deux auteurs ne se rapportent pas directement à la question des devoirs de l'état neutre.

[2] *Commentaries on international law*, t. III, p 404 et suiv.

duite de ses sujets en cette matière, bien qu'il ne se soit pas exprimé directement sur ce point.

Le jurisconsulte allemand G.-F. de Martens, contrairement à la presque unanimité des publicistes, fait une distinction entre la contrebande de guerre et le commerce passif d'armes et munitions : l'état neutre doit, selon lui, tolérer ce commerce et interdire à ses sujets la contrebande de guerre : « ... Sans défendre généralement aux puissances neutres de vendre chez elles toutes sortes de marchandises et même des munitions de guerre à l'acheteur particulier qui se présente, il est considéré, de l'aveu de toutes les nations de l'Europe, comme contraire à la neutralité, de permettre à nos sujets de transporter vers les ports de l'une ou des deux puissances belligérantes, de certaines marchandisee qu'on désigne sous le nom de contrebande de guerre [1]. » C'est disposer assez lestement de l'aveu de toutes les nations européennes pour placer sous leur garantie une théorie bien peu logique et difficilement justifiable.

Quant à Bluntschli, l'ambiguïté des règles qu'il a formulées nous oblige à lui faire une place à part. Dans son *Droit international codifié*, il n'expose aucune théorie de la contrebande de guerre, mais il

[1] *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, t. II, p. 328.

lui consacre plusieurs articles qui contiennent des préceptes contradictoires et peu précis. Il ne semble pas qu'il ait nettement saisi la question du rôle de l'état neutre et qu'il en ait compris la délicatesse.

Voici le texte des articles où ce sujet est traité [1]. « 801. Le transport de la contrebande de guerre est interdit. Les belligérants ont le droit d'empêcher la fourniture et le transport de la contrebande de guerre, même lorsqu'elle se trouve à bord de navires neutres ou est fournie par des neutres. » Ce dernier membre de phrase est bien inutile. Quoi qu'il en soit, Bluntschli déclare nettement l'interdiction du transport de contrebande ; mais il semble ne parler qu'au point de vue objectif, et uniquement pour établir le droit du belligérant à la saisie. Il ne donne en effet à cette interdiction aucune autre sanction, et, dans un des articles suivants, il enlève à sa transgression tout caractère d'un délit : « 809. L'état ennemi peut s'emparer des marchandises de contrebande pendant le transport et les déclarer de bonne prise ; mais *il ne peut prononcer aucune pénalité contre les neutres.* »

L'article précédant celui-ci paraît consacrer le droit des neutres de se livrer au commerce passif des armes et munitions : « 808. Le commerce et la

[1] *Le droit international codifié*, p. 424-25, 448-54.

fabrication de matériel de guerre sur territoire neutre ne sont pas interdits aux neutres par le droit international, *même lorsque ce matériel a été commandé ou acheté par un des belligérants.* L'état neutre a par contre le devoir d'empêcher qu'on ne vienne de son territoire en aide à l'un des belligérants ; l'autre belligérant a le droit de confisquer les objets de contrebande et de s'opposer à ce que des renforts soient envoyés à son adversaire. »

Ce devoir de l'état neutre, spécifié à la fin de cet article, constitue une restriction équivoque ou même une contradiction à la liberté de commerce stipulée dans la phrase précédente au profit des sujets neutres. Ailleurs, nous retrouvons la même équivoque, la même contradiction : « 765... Si des particuliers, sans avoir l'intention de venir en aide à l'un des belligérants, lui fournissent à titre d'entreprise commerciale des armes ou du matériel de guerre, ils courent le risque que ces objets soient confisqués par l'adversaire comme contrebande de guerre ; *les gouvernements neutres ne manquent pas à leur devoir en tolérant le commerce d'objets qui sont considérés comme contrebande de guerre.* » La restriction relative à l'intention ne peut être qu'une source de chicanes et de conflits ; mais la dernière phrase de cet article consacre, on ne peut plus formellement, le droit de l'état neutre à ne pas intervenir et son

irresponsabilité. Du moins, on le croirait, si l'article suivant ne venait tout contredire : « 766. L'Etat neutre est tenu de faire son possible pour empêcher sur son territoire l'expédition en gros d'armes de guerre, lorsqu'il résulte des circonstances que ces envois constituent un subside de guerre. » Toutes les restrictions équivoques dont cet article est enveloppé, « faire son possible... en gros... lorsqu'il résulte des circonstances », peuvent donner lieu à bien des discussions, à bien des conflits. Cette méthode restrictive que semble affectionner Bluntschli est des plus propres à donner matière à contestations; il ne résulte pas moins de tous ces textes, que, distinguant le gros du détail, cet auteur reconnait à l'état neutre le devoir d'interdire à ses sujets le transport d'articles de contrebande et leur commerce sur son territoire, toutes les fois que l'un des belligérants pourrait en tirer un avantage appréciable : et c'est dans ce cas seulement que la question a quelque importance. De plus, les commentaires dont ces articles sont accompagnés permettent de ranger Bluntschli sans hésitation parmi les partisans du nouveau système ; mais on ne peut que regretter la manière étrange et équivoque, dangereuse même par les conflits auxquels elle peut donner lieu, dont sont rédigés ces articles.

De nombreux auteurs, au contraire, considèrent

la contrebande comme ne constituant aucun délit que l'état neutre doive réprimer et dont il soit responsable.

Vattel, un des premiers, a soutenu avec ardeur cette théorie. Le droit des neutres de se livrer à la contrebande de guerre et celui des belligérants de l'entraver sont, d'après lui, deux droits également respectables mais contradictoires : entre eux, la pratique actuelle est la meilleure solution. « Si une nation commerce en armes,... en munitions de guerre, écrit-il, je ne puis trouver mauvais qu'elle vende tout cela à mon ennemi, pourvu qu'elle ne refuse pas de m'en vendre aussi à un prix raisonnable. Elle exerce son trafic sans dessein de me nuire, et en le continuant comme si je n'avais pas de guerre, elle ne me donne aucun sujet de plainte[1]. » Mais si les belligérants ne doivent pas se plaindre, ils peuvent se défendre : « Quand j'ai notifié aux nations neutres ma déclaration de guerre avec tel ou tel peuple, si elles veulent s'exposer à lui porter des choses qui servent à la guerre, elles n'auront pas sujet de se plaindre en cas que leurs marchandises tombent entre mes mains... je ne m'oppose pas à leur droit, j'use seulement du mien ; et si nos droits se croisent et se nuisent réciproquement, c'est l'effet

[1] *Le droit des gens...*, t. II, p. 451.

d'une nécessité inévitable [1]... » Entre ces deux droits contradictoires, quelle règle adopter ? « L'usage moderne est certainement ce qu'il y a de plus convenable aux devoirs mutuels des nations et de plus propre à concilier leurs droits respectifs... Pour éviter des sujets perpétuels de plainte et de rupture, on est convenu d'une manière tout à fait conforme aux vrais principes, que les puissances en guerre pourront saisir et confisquer toutes les marchandises de contrebande que des personnes neutres transporteront chez leur ennemi, sans que le souverain de ces personnes-là s'en plaigne, comme, d'un autre côté, la puissance en guerre *n'impute pas aux souverains neutres ces entreprises de leurs sujets* [2]... »

Au XVIIIe siècle également, Lampredi soutient une opinion analogue. Il voit entre le droit du neutre et le droit du belligérant un conflit encore plus brutal qui ne peut être soumis à aucune règle fixe ; la saisie en est la seule solution pratique. « Les neutres, écrit-il, peuvent-ils fournir, par la voie du commerce, des munitions, des armes et autres marchandises appelées de contrebande, à l'ennemi d'une

[1] *Op. cit.*, II, p. 456. Dans ce passage, que nous citons textuellement, Vattel emploie le mot nation dans un sens équivoque : il faut faire la distinction entre l'état neutre et ses sujets.

[2] *Op. cit.*, II, 462.

des puissances belligérantes ? Nous répondrons qu'il n'y a aucune loi qui le leur défende, pourvu qu'ils le fassent d'une manière impartiale, si d'ailleurs ils ne sont pas engagés à s'en abstenir par des traités particuliers... Néanmoins, les peuples belligérants peuvent empêcher le commerce des neutres avec l'ennemi, du moment qu'ils croient nécessaire d'agir ainsi... Les peuples en guerre peuvent-ils empêcher ce commerce [de contrebande de guerre], dans le cas où la nécessité de leur défense l'exige ainsi ? Non seulement ils peuvent, dans un cas semblable, empêcher ce commerce, mais tout autre...[1]»

Azuni, au commencement du XIXe siècle, soutient la même théorie. La liberté de commerce des neutres est illimitée en principe ; mais les belligérants peuvent la restreindre en vertu d' « un droit d'absolue nécessité[2] ». Entre ces deux droits opposés et inconciliables, les pratiques actuelles de la contrebande de guerre sont un compromis.

Ortolan est aussi partisan de l'irresponsabilité de l'état neutre, bien que sa doctrine diffère sensiblement sur les principes de la contrebande de guerre

[1] *Du commerce des neutres en temps de guerre*, chap. I, §4 ; Cité par Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des neutres...*, t. II, p. 68-69, 74.

[2] *Système universel du droit maritime...*, t. II, chap. II, art. 2, § 6.

de celle des auteurs que nous venons de citer. « La prohibition d'un tel trafic, écrit-il, est une conséquence évidente du principe fondamental qui commande aux neutres l'abstention de tout acte ayant pour résultat d'accroître au détriment de l'un des belligérants les moyens dont l'autre dispose pour poursuivre la lutte. La guerre ne pouvant se faire sans armes, sans projectiles, sans poudre et sans d'autres objets nécessaires pour les opérations militaires, il est évident que porter à l'une des puissances belligérantes ces instruments passifs de la guerre, c'est venir véritablement à son aide[1]. » Voilà un « principe fondamental » qui n'est pas sans quelque ressemblance avec le « droit primitif » d'Hautefeuille. Ortolan, cependant, n'en fait découler pour l'état neutre aucun autre devoir que l'abstention ; le belligérant est seul chargé d'appliquer le principe à son profit. « ... Une puissance, ajoute-t-il, qui reste neutre, n'est pas obligée de défendre ce commerce [de contrebande] à ses sujets, encore moins de les punir pour l'avoir fait, seulement elle ne peut les couvrir de sa protection...[2] »

Sir Travers Twiss, conformément à la conduite suivie par l'Angleterre, place le devoir de l'état

[1] *Règles internationales. Diplomatie de la mer*, t. II, p. 176-77.

[2] *Op. cit.*, t. II, p. 177.

neutre dans une abstention impartiale. C'est en interdisant la vente des armes à l'un des belligérants qu'il violerait la neutralité. « ... Le devoir d'une nation neutre à l'égard des nations belligérantes, déclare-t-il, est renfermé dans ce seul mot : impartialité. Il n'est pas du devoir d'une nation neutre d'empêcher les marchands qui fréquentent ses ports de transporter hors de sa juridiction les marchandises qu'ils ont pu acheter, par la raison que ces marchandises peuvent être destinées aux usages d'une puissance belligérante. ... Une nation neutre peut, en effet, s'engager par un traité avec une nation belligérante à ne permettre à aucun marchand d'acheter dans sa juridiction certains articles, s'ils doivent être transportés dans les ports de l'autre belligérant ; mais l'observation de ces engagements conventionnels sera incompatible avec la neutralité, à moins que la nation neutre n'applique la même prohibition également à tous les marchands qui ont l'intention de transporter de pareils articles dans les ports de l'un ou de l'autre belligérant. Cependant, ce n'est pas l'usage des nations de prendre l'initiative de défendre par leurs lois territoriales aux marchands d'acheter dans leurs ports ces articles qu'une puissance belligérante peut, *jure belli*, confisquer pour son propre usage, si elle les rencontre sur la haute mer, en voie de transport aux

ports ennemis... [1] » Il n'est question dans ce passage que de la vente des armes et munitions, et non de leur transport par les sujets neutres à un belligérant ; mais on peut admettre par analogie et d'après les principes qui y sont exprimés, que Twiss ne considérait pas l'état neutre comme responsable de la conduite de ses sujets sur ce point.

Quant aux auteurs les plus récents, qui ont eu connaissance de la théorie de Kleen, tels que Lawrence, Holland, Hall Perels, Westlake : tous l'ont combattue.

Holland, à propos de la guerre sino-japonaise, déclare formellement qu'un « gouvernement neutre n'est pas obligé d'empêcher l'exportation, par ses sujets, de munitions de guerre, destinées aux belligérants [2] ».

Quant à Hall, sans même poser directement la question, il raille incidemment Hautefeuille et sa « loi primitive », puis mentionne les propositions de Kleen en les accompagnant de réflexions ironiques [3].

[1] *Le droit des gens ou des nations.* — II. *Des droits et des devoirs des nations en temps de guerre*, p. 293.

[2] *Studies on international law*, p. 124 : « Again, although *a neutral government is not bound to prevent the export by its subjects of munitions of war, to be used by the belligerents*, it is bound, according to modern views, to prevent the export of ships of war to be thus used... »

[3] *A treatise on international law*, p. 665 ss., 677 n. 2, 678 n. 1 : « N. Kleen, in a spirit of compensation for limiting

Lawrence, lui aussi, parle de l'accueil plutôt froid que les propositions de Kleen reçurent de l'Institut de Droit International. « Ni les juristes, ni les hommes d'état, ajoute-t-il, ne sont disposés à ajouter cette nouvelle charge aux devoirs de la neutralité [1] ». Dans le titre même du premier paragraphe qu'il consacre à la contrebande de guerre, il déclare que « l'état neutre n'est pas obligé de l'arrêter [2] ». Son devoir, nous dit-il, est simplement d'empêcher le départ de ses ports, d'expéditions armées. Cette question ne peut faire l'objet d'aucun doute : dans

contreband to completed munitions of war, imposes the severest penalties upon the neutral state which fails to prevent its subjects from supplying them to a belligerent. The belligerent must not seize a marine engine capable only of use in a battle ship, but he may use reprisals against a neutral country that refuses to acknowledge liability in respect of a single case of rifles which may have reached his enemy. »

[1] *The principles of international law*, p. 603 : «... but it has met with a cold reception. Neither jurists nor statesmen are prepared to impose this additionnal burder upon the condition of neutrality... »

[2] *Cit.*, p. 599. Voici le titre du premier paragraphe du chapitre sur la contrebande de guerre : « The nature of contreband trade. — Neutral states are not bound to stop it. » On lit dans ce paragraphe : «... Their government [of neutrals] is not bound to restrain them from trading in the forbidden goods ; neither has it any right to interfer on their behalf, if the articles in question are captured by one belligerent on their way to the other... »

le même ordre d'idées, Holland distingue de l'exportation des armes, celle des navires de guerre qui doit être interdite [1]. Ce sont là des distinctions importantes, étroitement liées aux questions soulevées par les règles de Washington et sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir.

L'auteur allemand Perels s'était contenté de dire dans son *Manuel de droit maritime international* [2], que l'état neutre ne doit pas étendre sa protection sur ceux de ses sujets qui se sont livrés à la contrebande de guerre : il ne lui imposait aucun autre devoir. Depuis, il a, comme membre de l'Institut de Droit international, émis une opinion directe sur l'article en question des propositions de Kleen : « L'extension, écrit-il, des devoirs imposés aux Etats neutres dans cet article, va évidemment trop loin : les exigences sont, d'une part, irréalisables ; d'autre part, elles ne sont pas fondées sur des raisons juridiques... [3] » Après une critique aussi nette, on est

[1] *Loc. cit.*

[2] P. 273 : « Celui qui abuse de la liberté du commerce pour porter assistance à l'un des belligérants, le fait à ses risques et périls, et, si l'état auquel cet individu appartient veut observer une neutralité parfaite, il n'a ni motif, ni droit, d'étendre sur lui sa protection ; en le faisant, il se rendrait lui-même coupable d'une faveur illicite et d'une rupture de neutralité. »

[3] *Annuaire de l'Institut de Droit international*, XIV, p. 64.

fort surpris de le voir exprimer ainsi son opinion dans le contre-projet qu'il soumit à l'Institut : « Tout Etat neutre doit s'abstenir de fournir aux belligérants ou à l'un d'eux, directement ou indirectement, du matériel de guerre ; il est tenu d'interdire à ses ressortissants les transports illicites [1]. » Par ces derniers mots, Perels entend les transports de contrebande de guerre, tous ceux qui peuvent donner lieu à saisie de la part du belligérant. Il admet donc le principe de Kleen, en rejetant toute sanction : c'est en admettre trop ou trop peu.

Le collègue de Perels à l'Institut de Droit international, Westlake, émit une opinion plus logique et plus nette : il demanda simplement la suppression du dernier passage de l'article que nous venons de citer [2]. Déjà, en 1870, à propos des réclamations de l'ambassadeur de Prusse à Londres, Westlake avait appuyé l'opinion de lord Granville et exprimé publiquement le vœu que le droit international ne fût pas modifié dans le sens d'une obligation plus stricte de l'Etat neutre, en ce qui concerne la contrebande de guerre [3].

Enfin, je ne puis omettre de signaler les objections faites au projet de Kleen, par les membres de la com-

[1] *Annuaire...*, p. 66.
[2] *Annuaire...*, p. 64.
[3] Voir *supra*.

mission de l'Institut de Droit International. Ce furent le général Den Beer Poortugael et M. Lardy, qui développèrent les principales critiques [1].

Ainsi, bien que les auteurs soient divisés d'opinion sur cette question, comme sur toutes les autres, suivant le point de vue auquel ils se placent et les considérations idéales ou pratiques dont ils s'inspirent, la plupart d'entre eux sont favorables au système actuel. Il faut surtout remarquer que les idées exposées par M. Kleen, froidement accueillies, ont été loin de provoquer un mouvement d'opinion dans le sens indiqué par cet auteur. On ne voit parmi les publicistes, pas plus que parmi les hommes d'état, aucun signe d'une évolution tendant à reconnaître, à l'Etat neutre, de nouveaux devoirs en ce qui touche la contrebande de guerre.

[1] *Annuaire de l'Institut de Droit International*, tomes XIV et XV.

M. Calvo émet dans son *Droit International....* (éd. 1896, p. 507, § 2624) une très judicieuse opinion sur la question : « .... l'Etat ne saurait être rendu responsable des envois d'armes, de munitions ou de matériel de guerre, faits par de simples particuliers à leurs risques et périls et à titre de pure spéculation privée.... Le devoir de l'Etat neutre ne va pas au delà de l'obligation de s'opposer autant que possible à des envois faits sur une grande échelle et exclusivement en faveur d'une seule des parties belligérantes, en un mot, dans des conditions qui masqueraient, sous forme de transactions commerciales, l'intention réelle de seconder une cause plutôt que l'autre. »

CHAPITRE III

Les principes de la neutralité et la contrebande de guerre.

Les partisans du nouveau système soutiennent que l'obligation d'interdire à ses ressortissants et sur son territoire les commerces illicites, est imposée à l'état neutre par les principes mêmes de la neutralité. La vente d'armes et de munitions à un belligérant constituerait une immixtion dans les hostilités aussi grave que celles dont la tolérance par l'état neutre est unanimement considérée comme une infraction à ses devoirs. La pratique actuelle serait donc essentiellement irrationnelle et constituerait une dérogation anormale aux principes qui régissent les devoirs de l'état neutre.

Mais c'est là une simple affirmation. Examinons donc quels sont les caractères essentiels et les éléments constitutifs des actes dont la tolérance est considérée comme une infraction à la neutralité : nous verrons si nous les retrouvons dans les faits de contrebande de guerre.

Les actes que l'état neutre est tenu d'interdire à ses sujets ou sur son territoire et de réprimer, sont ceux dont la tolérance constituerait une collaboration, une aide, accordée par lui à un belligérant pour la conduite des hostilités ou leur préparation directe.

Par exemple, en laissant organiser sur son territoire des bureaux de recrutement, l'état neutre aiderait un belligérant à constituer son armée. De même, le passage sur le territoire neutre de troupes ou de matériel de guerre représenterait une coopération aux hostilités d'autant plus directe de la part de l'état neutre qu'une intervention active de ses agents serait nécessaire pour de pareilles opérations. L'évacuation même de prisonniers de guerre par les chemins de fer de cet état, en dégageant d'autant les voies ferrées de l'état belligérant, les rendrait libres pour le transport de nouvelles troupes dont la présence sur le théâtre de la guerre serait due à la complaisance de l'état neutre.

Il porterait aussi assistance à un état belligérant si, après avoir admis sur son territoire une partie des troupes de cet état pour les soustraire aux poursuites de l'ennemi, il les laissait ensuite reprendre l'offensive. A plus forte raison ne peut-il accueillir sur son territoire un détachement belligérant pour lui permettre d'y compléter ou d'y renouveler son équi-

pement et ses munitions en vue de poursuivre la guerre.

C'est en vertu des mêmes principes qu'un état neutre doit interdire la fourniture dans ses ports d'armes ou de munitions de toute sorte à un navire de guerre belligérant. La souveraineté de cet état s'étend sur ses ports comme sur son territoire. Il peut y admettre les navires de guerre belligérants amenés à y relâcher par certaines nécessités particulières de la navigation ; mais en permettant à un de ces navires d'entrer dans un de ses ports pour y augmenter son armement et s'y procurer de nouveaux moyens de combat, il porterait aide au souverain de ce navire et commettrait une infraction à la neutralité aussi grave que s'il autorisait un corps d'armée à venir s'équiper sur son territoire. De même, l'exportation des navires de guerre ou armés en guerre est interdite ; en autorisant l'équipement et l'armement dans un de ses ports, puis le départ d'un navire destiné à aller augmenter les forces navales de l'un des belligérants, l'état neutre manquerait à ses devoirs, comme s'il autorisait le recrutement et l'organisation sur son territoire d'un corps d'armée ou la préparation d'une expédition. Ce sont là les règles qui ont été consacrées par le traité de Washington, conclu, le 8 mai 1871, entre les Etats-Unis et l'Angleterre à la suite de la tolérance

abusive dont cette puissance s'était rendue coupable pendant la guerre de Sécession [1].

Enfin, en autorisant un de ses officiers à entrer ou à rester au service d'un belligérant pour diriger les opérations, commander les troupes ou même instruire les recrues, l'état neutre, par l'intermédiaire d'un membre de son armée, prendrait part aux hostilités ou à leur préparation immédiate.

Quant aux fournitures d'armes et de munitions,

[1] Nous rappelons ici le texte de l'article VI du traité de Washington, d'après la traduction officielle :

Un gouvernement neutre est tenu :

1° De faire les dues diligences pour prévenir la mise en état, l'armement en guerre ou l'équipement dans sa juridiction, de tout vaisseau qu'il est raisonnablement fondé à croire destiné à croiser ou à faire la guerre contre une puissance avec laquelle ce gouvernement est en paix, et de faire aussi la même diligence pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à faire la guerre comme il est dit ci-dessus, ce navire ayant été spécialement adapté, en tout ou en partie, dans les limites de sa dite juridiction, à des usages belligérants.... ;

2° De ne permettre ni souffrir que l'un des belligérants fasse usage de ses ports ou de ses eaux comme d'une base d'opérations navales contre l'autre, ni pour renouveler ou augmenter ses munitions militaires ou son armement, ou s'y procurer des recrues ;

3° D'exercer les dues diligences dans ses propres ports et eaux, et à l'égard de toutes personnes dans les limites de sa juridiction, afin d'empêcher toute violation des obligations et devoirs précédents.

si un état neutre prenait dans ses arsenaux celles destinées à sa propre armée et les envoyait à l'un des belligérants, il lui apporterait une aide efficace et directe et manquerait évidemment à ses devoirs. Mais il y a sur le territoire de cet état des fabriques privées d'armes et de munitions ; le commerce de ces articles constitue la profession d'un certain nombre de particuliers ; pendant la paix, ils exerçaient librement leur trafic en se conformant aux règlements spéciaux édictés habituellement sur ce point par les lois de l'état. Quand la guerre éclate, il se peut que la plus grande partie des armes de l'un des belligérants ait été fabriquée et vendue par les sujets de cet état neutre. L'autre belligérant, s'il a besoin de compléter son armement ou de renouveler ses munitions, s'adresse à ces fabricants et à ces commerçants. Il se fait livrer ses commandes par eux ou envoie ses agents en prendre livraison. Ce commerce se poursuit conformément aux conditions établies par les lois ; en ne s'y opposant pas, quelle collaboration, quelle aide l'état neutre apporte-t-il à l'état belligérant ?

Supposons, au contraire, qu'il interdise ce commerce. Il est obligé d'édicter des mesures rigoureuses, spéciales à l'état de guerre. Pour leur exécution, il doit imposer à ses agents la vigilance la plus active. Il pourra être obligé d'organiser des services

de contrôle spéciaux. En agissant ainsi, cet état apporte, à notre avis, une collaboration et une aide active à celui des belligérants contre qui ces armes et munitions pourraient être employées; il met véritablement ses lois, ses fonctionnaires et toute sa puissance à son service.

Il serait inexact de prétendre que cette objection tombe, pourvu que l'état neutre agisse avec impartialité et applique les mêmes mesures aux deux belligérants. En fait, il n'y en aura souvent qu'un qui ait intérêt à profiter de ce commerce et, toujours, ils y auront un intérêt inégal. D'ailleurs, dans le cas où, les deux belligérants en profitant également, l'impartialité de l'état neutre aurait ses conséquences pratiques, aucune réclamation ne pourrait se produire et la question ne serait pas posée. Mais, dans la réalité, en prenant ces mesures soi-disant impartiales, l'état neutre se trouverait intervenir activement pour entraver les armements de l'un des belligérants, et c'est en agissant ainsi qu'il commettrait une infraction à la neutralité.

Nous avons vu, cependant, que la pratique actuelle oblige l'état neutre à interdire la sortie de ses ports de navires armés en guerre destinés aux belligérants. A la même époque où les Etats-Unis et la Grande-Bretagne concluaient le traité de Washington qui consacre cette règle, ces deux puissances proclamaient

le droit pour un état neutre de permettre à ses sujets d'exercer en toute liberté le commerce des armes et munitions. La contradiction que cette conduite paraît présenter n'est qu'apparente. Plusieurs auteurs, entre autres Lawrence et Holland, font cette même distinction. Les armes ne jouent pas dans la guerre sur terre le même rôle que les navires dans la guerre sur mer. Il est donc parfaitement légitime et rationnel de les traiter différemment.

Sur terre, l'élément essentiel de la guerre, c'est le soldat : l'arme n'est que l'outil indispensable dont il se sert. Sur mer, au contraire, l'agent de destruction, d'attaque et de défense, c'est le navire de guerre : le marin n'est que le manœuvre indispensable pour le mettre en mouvement. Dans la guerre continentale, on évalue la force militaire d'une nation par le nombre d'hommes, de bataillons, de corps d'armée qu'elle peut mobiliser. Dans la guerre maritime, on l'évalue par le nombre de cuirassés, de croiseurs et d'autres bâtiments qu'elle peut mettre en ligne. Une victoire sur terre n'est pas remportée grâce à la présence sur le champ de bataille de quatre-vingt mille fusils et deux cents canons, mais par trois corps d'armée comprenant cent mille hommes. Dans un combat naval, au contraire, on n'attribuera pas le succès à la présence de huit mille marins, mais à l'action de douze cuirassés.

Sur terre, l'unité de combat, c'est le corps d'armée : sur mer, c'est le navire de guerre. L'état neutre qui permettrait le départ d'un de ses ports, d'un navire de guerre destiné à aller se joindre aux forces navales de l'un des belligérants, manquerait donc à ses devoirs, nous l'avons déjà dit, comme s'il autorisait l'organisation sur son territoire d'un corps d'armée destiné à aller rejoindre les armées en campagne. En agissant ainsi, il aiderait un belligérant à accroître ses forces. En interdisant sur son territoire la vente d'armes et de munitions, il aiderait encore celui des belligérants qui n'en a pas besoin, en empêchant son adversaire d'organiser son armée. C'est donc en vertu du même principe que l'état neutre doit empêcher la sortie de ses ports de navires de guerre destinés aux belligérants, et laisser ses sujets libres de leur fournir des armes.

Mais, de ce que nous avons dit, il ressort que le sujet neutre lui-même, qui vend des armes ou des munitions à l'un des belligérants, ne commet pas, considéré individuellement, un acte d'hostilité contre l'autre belligérant. Il ne fait qu'exercer un commerce normal, comme il pourrait le faire en temps de paix, et n'est pas responsable de l'usage que fera son client des marchandises qu'il lui a livrées.

Toutefois, si un sujet d'un état neutre accepte de devenir l'agent d'un belligérant pour le compte

duquel il se charge d'acheter des armes, de les faire parvenir à destination, d'en surveiller le transport, il entre au service de ce belligérant et lui apporte son aide et sa collaboration : il est désormais soumis aux lois de la guerre et l'adversaire de l'état qu'il sert a le droit de le traiter en ennemi.

Cependant, dans ce cas, le souverain de cet homme n'a d'autre devoir que de ne plus le couvrir de sa protection ; il n'était pas tenu de lui interdire d'agir comme il l'a fait et n'est pas obligé de l'en punir. Ce serait une inexactitude de prétendre que, d'après les pratiques modernes du droit des gens, l'état qui veut observer une stricte neutralité, doit non seulement s'abstenir lui-même de tout acte contraire à la neutralité, mais encore empêcher ses sujets d'en commettre et les punir au besoin. Il suffit de lire les déclarations de neutralité les plus récentes pour voir que la plupart des états se contentent d'avertir leurs sujets que, s'ils commettent une infraction à la neutralité, ils ne pourront plus compter sur leur protection : les quelques réserves qui suivent cet avertissement, relatives aux peines qui pourraient être appliquées conformément aux lois, restent sans sanction.

C'est ainsi que, d'après la pratique actuelle, les sujets d'un état neutre, ne faisant pas partie de son armée active, sont libres d'aller s'engager sous les

drapeaux de l'un ou de l'autre belligérant. Les articles de loi relatifs à ce fait, qui existent dans quelques législations, restent inappliqués, sans que cette situation soulève de réclamations. Or ne serait-il pas étrange de voir un état neutre défendre à un de ses sujets de vendre un fusil à un état belligérant, quand il le laisserait libre d'aller s'engager dans l'armée de cet état pour y faire usage des armes qu'il n'a pas le droit de lui fournir? Un acte purement pacifique en lui-même, et qui, en tout cas, ne peut contribuer qu'à la préparation des hostilités, serait un délit réprimé par l'état neutre, tandis qu'une part directe et active dans les hostilités ne comporte aucune sanction.

CHAPITRE IV

Conséquences pratiques de la répression par l'Etat neutre de la contrebande de guerre.

La prohibition de la vente d'armes et de munitions aux belligérants, aurait évidemment pour résultat d'infliger une diminution considérable de profits à une branche particulière du commerce et de l'industrie des neutres. On répond, il est vrai, en flétrissant ces commerçants rapaces et inhumains qui, pour augmenter leurs gains, ne craignent pas de prolonger les maux infligés à deux nations par la guerre. Sans contester la valeur morale de telles considérations, il est permis de penser qu'elles s'appliquent aussi bien au commerce et à la fabrication en tout temps, d'armes et de munitions qui ne peuvent servir qu'à la destruction de nos semblables. Et d'ailleurs, les partisans de cette morale rigoureuse pourront se réjouir; car tous ces commerçants et fabricants se trouveront, comme nous allons le voir, également lésés, qu'ils veuillent fournir des armes aux belligérants ou qu'ils préfèrent s'en abstenir.

Examinons, en effet, les difficultés que rencon-

trera l'application des prohibitions et les conséquences qu'elles entraîneront. L'état neutre doit, nous dit-on, « prévenir » les transports ou ventes aux belligérants d'articles prohibés. Pour éluder toute mesure préventive, on cherchera simplement à dissimuler la vraie destination et le véritable acquéreur de ces articles. Tous les transports à destination d'un belligérant partiront pour une destination, en apparence parfaitement licite ; et il sera, dans la plupart des cas, impossible aux autorités de l'état neutre de vérifier l'exactitude des déclarations qu'on leur fera. Il faudra laisser les prohibitions régulièrement transgressées ou en venir à interdire purement et simplement, pendant la durée des hostilités, la vente et le transport d'articles prohibés, pour quelque destination que ce soit. C'est là une conséquence nécessaire que Kleen reconnaît et qu'il admet sans aucune hésitation. « Il est évident, écrit-il, qu'une fois établi le principe que l'état neutre défend par une loi, pour la durée de la guerre (de nos jours passablement courte), certains genres strictement limités de commerce avec destination illicite, les contrats de vente portant sur les articles exceptionnellement prohibés doivent être envisagés comme renfermant une preuve suffisante de la qualité de l'acquéreur [1]. »

[1] *De la contrebande de guerre...*, p. 64.

A notre époque où il existe entre presque tous les États des relations commerciales et politiques de plus en plus étroites, qui les obligent, lorsqu'une guerre éclate, à se préoccuper de remplir leurs devoirs de neutralité, l'application de ces prohibitions aboutirait à une interdiction universelle du commerce des armes, munitions et autres articles défendus, chaque fois que l'état de guerre existerait en quelque partie du monde ! Or, il ne faut pas exagérer la rareté et le peu de durée des guerres qui éclatent de nos jours ; et, chaque fois, s'il n'y a que deux belligérants, tous les autres états se trouvent placés dans la situation de la neutralité. Les conflits armés sont devenus assez rares pour que l'état de guerre puisse être considéré comme exceptionnel pour une puissance prise en particulier, mais ils sont encore assez fréquents pour que l'état de neutralité soit presque habituel. Il est aisé d'imaginer de quel poids ces prohibitions accableraient l'industrie et le commerce des armes.

Mais ce ne serait encore là que le plus léger des fardeaux imposés au commerce des neutres. L'atteinte portée à une de ses branches, à vrai dire bien secondaire, serait peu de chose à côté de la gêne dont il aurait à souffrir dans son ensemble. Dès qu'on aurait prohibé le transport hors des frontières des marchandises interdites, des mesures rigou-

reuses de surveillance, atteignant presque toutes les branches d'exportation, seraient nécessaires pour assurer l'exécution de cette prohibition. Ce serait une erreur de croire que, même en France où l'exportation des armes est soumise en tout temps à une surveillance, l'interdiction pourrait être facilement appliquée. La déclaration exigée par la loi n'est qu'une formalité à laquelle les exportateurs n'ont aucun intérêt à se soustraire : aucune mesure n'est donc nécessaire pour les y contraindre. Dès que les exportations seraient prohibées, le gain à réaliser étant en même temps plus considérable, on chercherait par tous les moyens à les dissimuler ; elles se feraient sous l'apparence d'autres marchandises et sous le couvert de fausses déclarations. Une vérification incessante serait nécessaire pour découvrir les fraudes. Dans les ports de mer, les déclarations des cargaisons faites par les armateurs, ne sont pas vérifiées ; souvent même, du moins en Angleterre, elles ne sont faites, pour éviter une perte de temps, qu'après le départ du navire : de plus, le cabotage qui n'est soumis à aucune déclaration, deviendrait un moyen de fraude tout indiqué [1].

Un contrôle aussi peu sévère ne peut exister qu'avec une liberté complète d'exportation. Pour

[1] *Revue de droit international...*, 1870, p. 614 ss., art. de Westlake : note de lord Granville.

que les prohibitions fussent respectées, les cargaisons des paquebots en partance devraient être examinées avec un soin particulier. Il faudrait inévitablement en venir à ne laisser sortir aucun navire sans que les autorités chargées de ce soin, se soient assurées de la composition de sa cargaison. Les mesures préventives seraient, en effet, le seul moyen de faire respecter les prohibitions : une fois le départ effectué, la fraude ne risquant guère d'être découverte et dénoncée, la menace d'un châtiment serait peu efficace. D'ailleurs, dans de pareilles aventures, les risques à courir sont compensés par l'espoir d'un gain plus considérable : les partisans du nouveau système sont les premiers à déclarer que la crainte d'une peine aussi grave que la saisie et la confiscation est insuffisante pour détourner de pareilles entreprises. De toutes ces mesures préventives indispensables, il résulterait une gêne et des retards singulièrement préjudiciables à tous les commerces. De pareilles prohibitions, comme le faisait justement remarquer lord Granville [1], ne supprimeraient pas seulement le gain de quelques trafiquants rapaces, avides de s'enrichir par le sang des hommes, elles mettraient encore d'insupportables entraves aux commerces les plus pacifiques.

[1] *Loc. cit.*

On nous répondra peut-être que les états édictent parfois, dans leur propre intérêt, comme les lois anglaise et française le prévoient, des prohibitions exactement semblables. Mais, lorsqu'il n'y a en jeu qu'un intérêt national, la situation est bien différente. Les infractions n'engagent pas la responsabilité de l'état et n'intéressent que l'ordre intérieur ; de plus, elles prennent un caractère de trahison qui peut en rendre le nombre moins considérable et la répression plus facile. Quand un gouvernement édicte ces prohibitions dans son propre intérêt, elles sont un accessoire ou un symptôme précurseur de l'état de guerre : on comprend que ce gouvernement, pressé par d'impérieuses nécessités, impose à ses sujets de tels sacrifices. Mais, lorsqu'une guerre ayant éclaté, un état reste neutre, c'est, au contraire, du fait et pour le profit des belligérants, qu'il impose à ses sujets des devoirs spéciaux et des charges nouvelles. Si une puissance impose au commerce de ses sujets les entraves et les charges résultant de ces prohibitions, c'est qu'elle y est poussée par quelque intérêt essentiel d'ordre national, et ce cas demeure tout à fait exceptionnel : il est donc singulièrement abusif de lui demander d'agir de même chaque fois qu'il conviendra à deux autres états de régler un différend par les armes.

Cette nouvelle charge viendrait s'ajouter à celle

résultant déjà pour le commerce des neutres, de l'exercice du droit de visite par les croiseurs des belligérants. Ceux-ci ne consentiraient certainement pas à se priver, par l'abandon de ce droit, de tout moyen de contrôle et de défense, pour s'en rapporter uniquement à la bonne volonté des états neutres. D'ailleurs, la suppression de cette pratique n'est pas proposée par les partisans du nouveau système.

Il est un cas, cependant, où, précisément pour soustraire ses sujets aux ennuis de la visite, l'état neutre se porte garant de l'exécution par eux des devoirs de la neutralité : nous voulons parler de la pratique du convoi. Quand un ou plusieurs navires de guerre appartenant à un état neutre escortent un convoi de navires marchands de cette même nationalité, les officiers des croiseurs belligérants qui rencontrent cette flotte, au lieu de procéder à la visite de tous ces vaisseaux, s'en rapportent à la parole de l'officier commandant les navires de guerre du convoi et à l'assurance qu'il leur donne au nom de son gouvernement que ces vaisseaux ne contiennent pas de contrebande de guerre et ne naviguent dans aucune intention contraire aux devoirs de la neutralité. Toutefois, le gouvernement anglais a toujours refusé de reconnaître cette pratique, et beaucoup d'auteurs, anglais et américains surtout, la combattent non sans raison. Nous n'avons pas à exami-

ner ici le fond de ce débat, contentons-nous donc de dire que, lorsqu'un état neutre empêche un belligérant de veiller lui-même, par la pratique de la visite, à l'accomplissement des devoirs de la neutralité, il est légitime qu'il se porte garant de la conduite de ses sujets et engage ainsi sa responsabilité ; c'est là, cependant, un fait grave. Hall dit avec raison à ce sujet : « On ne saurait trop souvent répéter que plus un état s'interpose entre les individus et l'état belligérant, plus le nombre des disputes internationales peut être grand [1]. »

Mais par la pratique du convoi, la responsabilité de l'état neutre ne peut du moins être engagée que d'une façon exceptionnelle et parfaitement limitée. Le danger serait bien plus grand avec cette responsabilité indéfinie qui résulterait du nouveau système. Cette nouvelle pratique deviendrait une cause continuelle de conflits qui pourraient servir de prétexte à une intervention d'un belligérant dans les affaires des neutres, surtout lorsque ceux-ci seraient moins puissants.

Il faut avouer, en effet, que, par suite de la facilité qu'on aurait aujourd'hui à enfreindre ces prohibitions, la moindre modération dans leur application les rendrait à peu près inutiles. Il est toutefois évi-

[1] § 272, p. 752. Cité par Dupuis, p. 314.

dent qu'il sera impossible au gouvernement neutre d'éviter toute infraction. Mais comment évaluer la mesure de diligence exigible? Dans quel cas les réclamations d'un état belligérant seront-elles justifiées? Nous touchons, par cette question, le point le plus délicat de ce sujet, et les partisans du nouveau système ne nous donnent aucune réponse. Le projet de règlement rédigé par Kleen ne contient aucune indication sérieuse; l'état neutre devra, y est-il dit, « prévenir et empêcher dans la limite du possible [1] ». Voilà une formule qui soulève, mais sur un terrain bien plus vaste, les mêmes difficultés que la « due diligence » du traité de Washington [2]. Il est bien évident que, même en droit international, à l'impossible nul n'est tenu; mais il est non moins certain que l'état neutre et le belligérant lésé auront une manière directement opposée d'évaluer ces « limites du possible ».

Pour éclairer ce point obscur, Kleen donne les

[1] *De la contrebande de guerre*, p. 44. Voir ci-dessus, p. 6.

[2] L'un des arbitres de Genève, sir Alex. Cokburn, exprimait, non sans quelque candeur, la perplexité du tribunal d'arbitrage en présence de cette délicate question : « ... Il eût été à souhaiter que les rédacteurs du traité eussent pu accomplir la tâche difficile qui nous est laissée de définir d'une façon plus précise ce qu'on entend par l'expression vague et incertaine de *due diligence*. » — *Revue de droit international*, 1874, p. 481, art. de Calvo.

explications suivantes : « La neutralité est maintenue du moment que l'état neutre *défend* le trafic de contrebande et *exécute* la défense autant qu'il le peut, en prévenant, empêchant, poursuivant et réprimant les transports défendus ; en un mot, agit de bonne foi. En règle générale, une réclamation officielle venant d'un gouvernement étranger est accompagnée de renseignements sur le fait incriminé et sur le coupable, suffisants pour que la demande que justice soit faite ne puisse être considérée comme une prétention excessive [1]. »

Voilà un passage qui suscite plusieurs objections. D'abord, l'expression « autant qu'il le peut » n'est pas beaucoup plus claire que « dans les limites du possible ». Il ressort simplement de ces termes que l'obligation de l'état neutre n'aura aucune limite véritable ; et lorsqu'une infraction sera commise, il devra prouver au belligérant réclamant qu'il était dans l'impossibilité matérielle de l'empêcher. En fait, cette preuve ne pourra presque jamais être faite ; le degré de diligence possible en pareil cas étant une question de pure appréciation.

A propos des réclamations du belligérant, Kleen parle de « la demande que justice soit faite » : c'est glisser habilement sur le devoir préventif de l'état

[1] *Op. cit.*, p. 56.

neutre, qui est cependant de beaucoup le plus important, pour ne parler que du répressif. Une fois le délit commis, c'est-à-dire les armes ou munitions livrées à un belligérant, l'état neutre pourra, lorsqu'il sera saisi par une plainte de l'adversaire accompagnée de tous les « renseignements sur le fait incriminé et sur le coupable », punir l'auteur du délit : le dommage causé n'en subsistera pas moins et ne sera nullement réparé. Pour se contenter d'une satisfaction aussi platonique, il faudrait vraiment que l'état lésé fût bien peu exigeant ou bien faible. Il se plaindra que le gouvernement neutre ait manqué à son devoir préventif, réclamera des dommages-intérêts et une réparation, menacera de représailles, et l'on en reviendra toujours à évaluer les limites du possible ».

Pour résoudre ce problème difficile, Kleen fait appel à la « bonne foi ». Ah ! sans doute, si la bonne foi et la confiance régnaient dans les rapports des états et des individus, le droit et la procédure pourraient être singulièrement simplifiés. Mais les règles juridiques doivent, au contraire, prévoir la mauvaise foi, pour la circonscrire et réduire le plus possible son rayon d'action. Et comment pourrait-on supposer qu'un état engagé dans une guerre où son indépendance et son existence nationale sont peut-être en jeu, s'en rapportera à la

bonne foi du gouvernement qu'il accuse d'avoir favorisé son ennemi? D'ailleurs, est-il besoin de le dire ? la bonne foi est une chose toute relative. Dans l'ardeur de la lutte, un belligérant ne cherchera-t-il pas à intimider, par une querelle injuste, un neutre moins puissant pour en obtenir un traitement plus favorable que son adversaire ?

Car les nouvelles règles auraient encore le grave inconvénient de donner aux états neutres une bien plus grande facilité pour se départir de l'impartialité et favoriser l'un des belligérants aux dépens de l'autre. Actuellement, les devoirs d'un état neutre sont assez nets et limités pour que toute transgression soit manifeste : les infractions qu'il peut commettre sont des actes matériels dont la preuve est presque toujours facile. Mais, avec le nouveau système, il pourra recommander confidentiellement aux fonctionnaires chargés de l'application des prohibitions, de se montrer moins rigoureux pour les envois destinés à l'un des belligérants : par sa rigueur ou son indulgence, il pourra, dans bien des cas, se faire le complice des sentiments de ses sujets. Cette partialité sera si facile que les gouvernements en guerre ne pourront manquer de chercher à la provoquer. Et celui des deux adversaires qui, par intimidation ou par tout autre moyen, sera en mesure d'imposer sa volonté à un état neutre,

parviendra aisément à le faire se départir en sa faveur d'une juste impartialité.

La conséquence véritable des nouveaux devoirs qu'on cherche à imposer aux états neutres serait, on le voit, bien peu satisfaisante, contraire même aux principes qui les inspirent. Les garanties des états faibles se trouveraient diminuées. Les neutres verraient augmenter leurs soucis et leurs périls ; ils pourraient être entraînés malgré eux à s'immiscer plus ou moins directement dans les hostilités. Ce nouvel état de choses, en diminuant les avantages et les garanties de la neutralité, augmenterait les risques de guerre et constituerait un recul évident sur la situation pleine de force qu'une évolution de plusieurs siècles a imposée aux belligérants au profit des neutres.

L'établissement du nouveau système est donc aussi peu désirable que peu probable. Nous devons signaler une dernière difficulté qui suffirait, à elle seule, à le rendre à peu près impossible. Il supposerait nécessairement une entente générale et préalable pour arrêter la liste des objets devant être considérés comme contrebande de guerre. Les états devraient renoncer définitivement à augmenter cette liste suivant les besoins du moment. Il faut reconnaître que nous sommes loin d'une évolution dans ce sens, puisque l'Angleterre, dans la dernière

guerre, a laissé, sans que ce fait soulevât même de réclamations, le champ libre à l'incertitude et à l'arbitraire le plus complet, en s'abstenant de publier aucune liste des objets qu'elle reconnaissait comme contrebande de guerre. Kleen a formulé en ces termes, que nous citions déjà en commençant cette étude, le principe dont on devrait s'inspirer en dressant cette liste, pour permettre d'appliquer son second principe relatif au devoir de l'état neutre : « Ne prohiber que les objets qui, étant faits spécialement pour les usages de la guerre, y servent spécialement et immédiatement [1]. » Mais nous sommes amenés à toucher la question si délicate de la limitation et de la définition des articles de contrebande de guerre : pour montrer combien est éloigné, même parmi les auteurs, l'accord indispensable sur ce point, il nous suffira de signaler cette opinion d'un autre écrivain de droit international, de Westlake : « On pourrait tracer cette limite de façon à prohiber seulement les armes et les objets directement employés à blesser, tels qu'épées, fusils, balles et poudre. Mais ce serait là s'attacher seulement à la forme matérielle et brute, d'une manière digne tout au plus d'enfants ou de sauvages. [2] »

[1] Le droit de la contrebande de guerre. — *Revue de droit international.....*, 1893, 32. V. ci-dessus, p. 9.

[2] Est-il désirable de prohiber l'exportation de la contrebande de guerre ? — *Même revue*, 1870, p. 626.

CHAPITRE V

Critique des pratiques actuelles de la contrebande de guerre.

L'examen des conséquences pratiques du nouveau système ne lui a pas été plus favorable que la discussion des arguments théoriques par lesquels on prétend justifier sa substitution aux usages actuels. Après cette courte étude nous ne pouvons que nous féliciter du peu de faveur avec lequel ont été accueillies ces propositions qui ne paraissent pas devoir descendre de la région des utopies et ne méritent même pas d'inspirer de regrets.

Avant de dire un dernier mot sur les pratiques actuelles de la contrebande de guerre, il nous reste à examiner quelques points particuliers de la théorie de Kleen, pour en tirer les conséquences qu'ils comportent.

Lisons d'abord les premières lignes dont il fait suivre les articles énonçant les devoirs des neutres : « La prohibition de la contrebande, commence-t-il, implique un empiètement des plus graves sur les droits naturels des Etats pacifiques. Tant que ceux-

ci ne lèsent aucun des droits des belligérants et restent étrangers à leur différend, ils devraient, semble-t-il, conserver intact le droit de continuer à entretenir des relations pacifiques avec chacun des belligérants, et, par conséquent, leur libre commerce [1]. »

Voilà une déclaration quelque peu déconcertante à cette place : Kleen reconnaît donc que la contrebande de guerre ne lèse aucun des droits des belligérants et fait partie des relations pacifiques. Quelques lignes plus loin il continue : « Les règles sur la contrebande de guerre sont donc de nature purement conventionnelle. Et même, elles satisfont si peu aux exigences de la conscience internationale, que chaque effort nouveau pour faire des lois de la guerre et de la neutralité une expression plus fidèle des progrès contemporains est marqué par une tendance de plus en plus accentuée à reléguer la contrebande de guerre dans le domaine exclusif des rapports entre les belligérants, et en rendre exempts les neutres... L'histoire a prouvé que toute institution tombe avec sa cause, quoique plus tard que celle-ci ; et si nous considérons combien les restrictions commerciales en temps de guerre deviennent à la fois moins *nécessaires*... et moins *possibles*... nous pouvons prévoir d'une manière certaine quel sera

[1] *De la contrebande de guerre*..., p. 44.

le terme de ce progrès qui tend à bouleverser l'ancien ordre de choses.... »[1] Ainsi, Kleen prévoit « d'une manière certaine » la suppression de toute restriction dans les relations commerciales entre les belligérants et les neutres. Mais la réalisation de cette idée serait prématurée. « La loi du moment est celle qui... maintient encore, comme transition du moins, des restrictions dans le commerce neutre, mais réduites au strict nécessaire et fondées *exclusivement* sur le principe que les neutres doivent s'abstenir de toute aide et ingérence dans les hostilités[2].» Ainsi, la contrebande de guerre, qui ne lèse « aucun des droits des belligérants », constitue cependant « une aide et ingérence dans les hostilités », et ce « principe », invoqué aujourd'hui, perdra toutes ses vertus le jour, prévu « d'une manière certaine », où « les restrictions commerciales » ne seront plus « nécessaires » ni « possibles ».

Quant au moyen proposé par Kleen pour l'application temporaire de ce principe, « c'est de mettre l'administration de cette justice sous l'empire du *droit international*[3] ». Et, par ces mots, il entend, d'assimiler la contrebande de guerre aux actes con-

[1] *Op. cit.*, p. 44-45. Les mots en italique dans cette citation et dans les autres sont écrits ainsi dans le texte de Kleen.

[2] P. 45.

[3] P. 46.

traires à la neutralité dont l'état neutre est responsable. « Si la défense de contrebande est considérée comme étant de droit international, de sorte que le transport illicite devient déjà *en lui-même* un véritable délit de neutralité et non pas seulement une « aventure » qui expose le navire aux attaques des croiseurs, il s'en suit logiquement que le *gouvernement neutre* doit *interdire* à ses ressortissants un tel transport, l'*empêcher* et le *punir* dans les limites du possible.[1] » Voilà donc le transport illicite qui bien qu'il ne lèse « aucun des droits des belligérants « devient « en lui-même un véritable délit de neutralité ».

C'est là une qualité qui n'a rien de conventionnel, bien que les règles sur la contrebande de guerre soient « de nature purement conventionnelle ». Et, lorsque, ces règles ayant terminé leur évolution, toute restriction au commerce neutre aura disparu, comment les transports illicites cesseront-ils tout à coup d'être contraires à la neutralité? Le gouvernement neutre pourra-t-il donc se dispenser d'interdire des actes qui constituent une infraction à cette neutralité? Mais nous savons, au contraire, et Kleen le répète maintes fois, que les règles de la neutralité deviennent, avec les progrès du droit international, toujours plus précises et les devoirs de l'état

[1] *Op. cit.*, p. 46.

neutre, toujours plus stricts. Voilà deux évolutions qui paraissent singulièrement se contrarier.

C'est pour avoir rattaché à tort et arbitrairement les règles de la contrebande de guerre à celles de la neutralité, que Kleen, enserré entre deux idées, justes d'ailleurs, s'enchevêtre dans un inextricable réseau de contradictions.

Mais parmi les critiques qu'il dirige contre les pratiques actuelles, il est un point sur lequel nous partageons son opinion bien que nous en tirions une conséquence opposée.

D'après les pratiques actuelles, la contrebande de guerre est considérée, dit-il avec raison, comme « une aventure, illicite si elle échoue, licite si elle réussit ». Celui qui s'y est livré n'est coupable d'aucun délit, puisque l'acte qu'il a commis n'est pas prohibé ni réprimé par l'état auquel il doit obéissance. Si son entreprise réussit, le profit qu'il en retirera sera licite et honorable. Et cependant, on reconnaît au belligérant le droit non seulement d'arrêter, s'il le peut, une entreprise contraire à ses intérêts, mais encore d'infliger à son auteur un châtiment des plus graves, par la saisie sans indemnité des marchandises de contrebande, quelquefois même du reste de la cargaison et du navire qui les portait. Rien ne pourrait être plus choquant que de voir ainsi un acte licite exposé à un châtiment.

Pour supprimer cette anomalie, Kleen veut transformer en délit l'acte soumis à la punition. Mais c'est vraiment une singulière façon de supprimer l'injustice d'un châtiment, que d'attribuer à l'acte qu'il réprime un caractère délictueux que par lui-même il n'a pas. Il serait peut-être plus juste d'examiner le caractère de ce châtiment, de discuter les raisons qu'on peut invoquer pour le justifier, et de voir si on ne trouverait pas dans sa suppression une solution plus équitable.

Un belligérant arrête, toutes les fois qu'il le peut, les transports de contrebande destinés à son adversaire. En principe, cette pratique peut être considérée comme un empiètement sur le droit des neutres ; mais, en fait et dans l'état actuel des choses, on ne peut prétendre empêcher un belligérant d'arrêter le transport d'armes et de munitions destinées à être immédiatement employées contre ses propres troupes, et qui permettront à son ennemi de prolonger la guerre à ses dépens, peut-être même d'en changer l'issue. Quand ces marchandises de contrebande sont tombées au pouvoir de ce belligérant, il est naturel qu'il s'en serve pour son profit s'il en a lui-même besoin, ou qu'il les retienne jusqu'à la fin de la guerre pour empêcher son ennemi d'en faire usage contre lui. Mais ce qui donne aux pratiques actuelles de la saisie un caractère particu-

lièrement grave, c'est la confiscation pure et simple, sans indemnité au profit du légitime propriétaire des marchandises. Voilà le point qu'il est important d'examiner avec soin.

Si ces marchandises sont déjà la propriété de l'état belligérant auquel elles sont destinées, ou de l'un de ses sujets, la confiscation peut être admise : la question d'ailleurs ne se poserait même pas, si le transport était effectué sous le pavillon du belligérant, la propriété privée ennemie étant, dans ce cas, toujours saisissable ; et si ce transport avait lieu sous pavillon neutre, l'indemnité qui pourrait être réclamée au profit des sujets de l'état belligérant, propriétaires des marchandises saisies, rentrerait parmi les questions à régler par les belligérants entre eux au moment de la conclusion de la paix. Quant aux sujets de l'état neutre, entrés au service du belligérant, qui seraient pris sur ce transport, ils pourraient être retenus prisonniers de guerre et traités par le capteur comme des sujets de l'état ennemi.

Mais si ces marchandises sont, comme c'est le plus souvent le cas, la propriété d'un commerçant neutre, la confiscation sans indemnité est un châtiment profondément injuste. Ce commerçant ne fait qu'exercer son trafic, il poursuit un profit légitime, et son acte n'est empreint, nous l'avons déjà dit,

d'aucune hostilité contre le belligérant entre les mains duquel les marchandises sont tombées. Celui-ci peut retenir ces marchandises jusqu'à la fin de la guerre ou s'en emparer à son profit ; mais il devrait, dans ce cas, en payer la valeur au sujet neutre auquel elles appartiennent.

En somme, quand le dommage est subi par l'état ennemi ou l'un de ses sujets, le belligérant peut légitimement pratiquer la saisie des marchandises de contrebande et leur confiscation pure et simple. Mais quand la perte retombe sur un sujet d'un état neutre, le belligérant qui agit ainsi abuse injustement des circonstances, et il devrait dans ce cas se borner à exercer un droit de préemption ou de séquestre.

Pour justifier la pratique actuelle, on pourrait alléguer que la perte infligée aux neutres a surtout une utilité préventive, la crainte qu'ils ont de s'y exposer les détournant dans une certaine mesure des entreprises de contrebande. Mais cette menace elle-même constitue un abus. Il est injuste que les belligérants cherchent, par la crainte d'un châtiment immérité, à détourner les neutres d'entreprises légitimes. En agissant ainsi, ils empiètent sur le droit des neutres et les soumettent aux lois de la guerre.

La substitution au droit de saisie pure et simple d'un droit de séquestre et de préemption concilie-

rait tous les intérêts légitimes et mettrait fin à une pratique anormale et injuste. Un premier pas dans cette voie a été fait par l'Institut de Droit International lorsqu'il a adopté pour la contrebande relative les règles que nous proposons pour la contrebande en général [1]. C'est dans ce sens, croyons-nous, que pourrait se réaliser, dans les usages de la contrebande de guerre, un progrès conforme à la justice et à l'intérêt général, et qui donnerait satisfaction aux légitimes réclamations soulevées par les pratiques actuelles.

[1] *Annuaire...*, t. XV : Règles de la contrebande de guerre adoptées à la session de Venise, le 29 septembre 1896. Voici le texte du paragraphe en question : « § 5. Néanmoins, le belligérant a, à son choix et à charge d'une équitable indemnité, le droit de séquestre et de préemption quant aux objets qui, en chemin vers un port de son adversaire, peuvent également servir à l'usage de la guerre et à des usages pacifiques ».

Vu :

Le Doyen, GLASSON.

Le Président de la Thèse, L. RENAULT.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

OUVRAGES CITÉS..... 5

INTRODUCTION..... 7

CHAPITRE PREMIER

De la pratique des Etats neutres en ce qui touche la contrebande de guerre..... 13

CHAPITRE II

Opinions des auteurs sur la conduite de l'Etat neutre en ce qui touche la contrebande de guerre..... 37

CHAPITRE III

Les principes de la neutralité et la contrebande de guerre..... 54

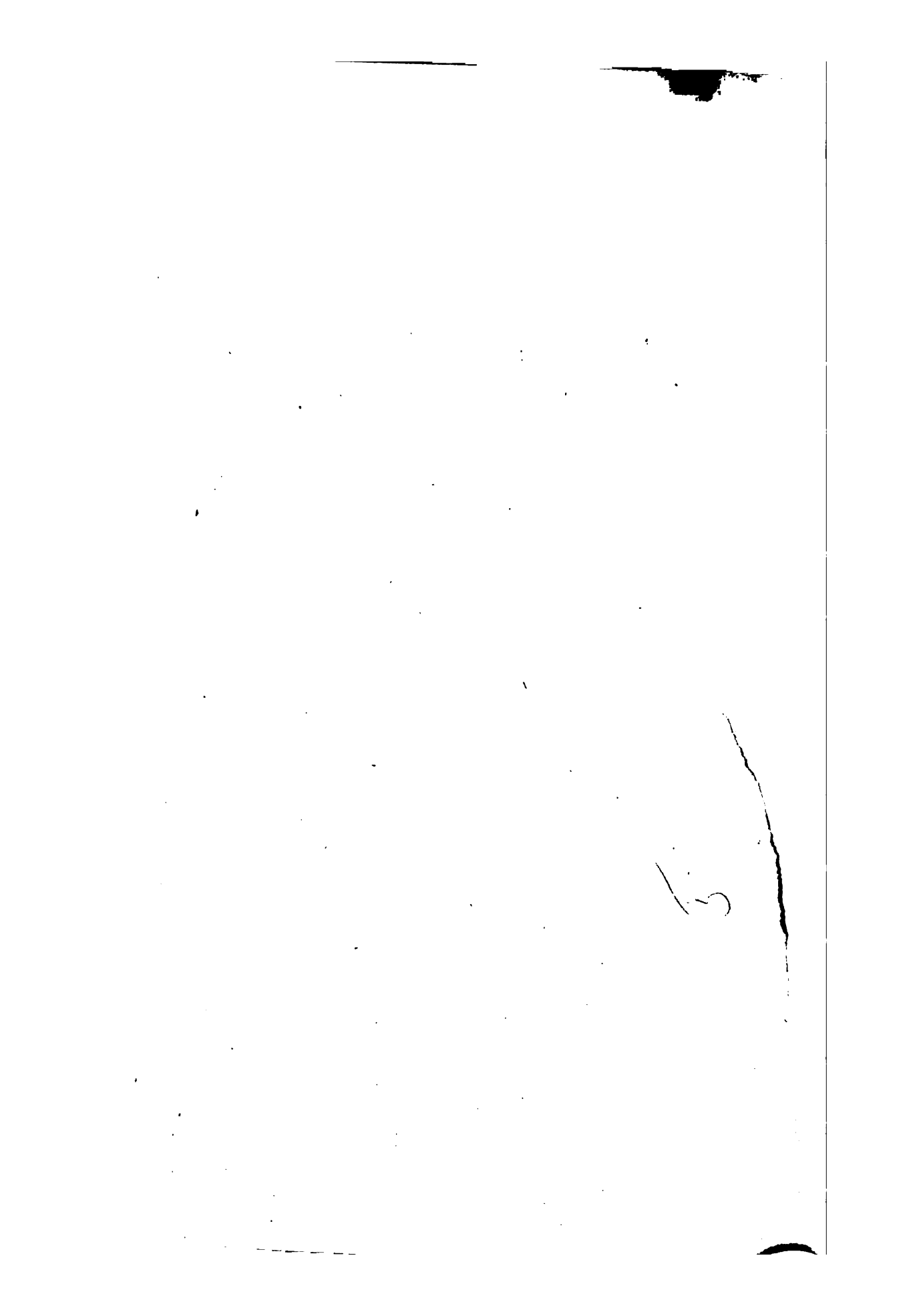
CHAPITRE IV

Conséquences pratiques de la répression par l'Etat neutre de la contrebande de guerre..... 64

CHAPITRE V

Critique des pratiques actuelles de la contrebande de guerre..... 78

A. PEDONE, IMPRIMEUR-ÉDITEUR, PARIS.



HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY
OF
RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART
MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911